Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios

Organizadores

Barjas Negri
Haroldo da Gama Torres
Maria Helena Guimarães de Castro

Educação básica
no Estado de São Paulo:
avanços e desafios

Governador do Estado
Geraldo Alckmin

Secretário da Educação
Herman Voorwald

Secretário do Planejamento e Desenvolvimento Regional
Júlio Semeghini

Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE
Presidente
Barjas Negri
Chefe de Gabinete
Mauro de Morais
Respondendo pela Diretoria Administrativa e Financeira
Antonio Henrique Filho
Respondendo pela Diretoria de Obras e Serviços
Selene Augusta de Souza Barreiros
Diretora de Projetos Especiais
Claudia Rosenberg Aratangy
Diretora de Tecnologia da Informação
Malde Maria Vilas Bôas

Fundação Seade
Diretoria Executiva
Maria Helena Guimarães de Castro
Chefia de Gabinete
Sergio Hora
Diretoria Adjunta Administrativa e Financeira
Silvia Anette Kneip
Diretoria Adjunta de Metodologia e Produção de Dados
Margareth Izumi Watanabe
Diretoria Adjunta de Análise e Disseminação de Informações
Haroldo da Gama Torres

Organizadores do Livro
Barjas Negri
Haroldo da Gama Torres
Maria Helena Guimarães de Castro

Coordenação Técnica do Projeto
Gilda Figueiredo Portugal Gouvea

SUMÁRIO

05 APRESENTAÇÃO: Barjas Negri

07 INTRODUÇÃO: Gilda Figueiredo Portugal Gouvea,
Haroldo da Gama Torres e Maria Helena Guimarães de Castro

13 Parte I – Impactos do Fundef e Fundeb na educação básica no Brasil e no Estado de São Paulo

15 Capítulo 1 – O Financiamento Público da Educação Básica no Brasil: 1988-2012
Barjas Negri

37 Capítulo 2 – Impactos do FUNDEF sobre matrículas, docentes e escolas em São Paulo
Alison Pablo Oliveira, Ana Maria de Paiva Franco e Naercio Menezes Filho

83 Capítulo 3 – Análise da Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo e seus impactos
Andrea Zaitune Curi e André Portela de Souza

133 Parte II – Avanços e desafios da expansão e qualidade da educação básica no Brasil e no Estado de São Paulo

135 Capítulo 4 – Educação infantil: expansão, qualidade e desafios
Maria Helena Guimarães de Castro e Rafael Camelo

155 Capítulo 5 – Ensino fundamental: evolução dos indicadores, qualidade e contexto
Priscilla de Albuquerque Tavares

169 **Capítulo 6 –** Duas décadas no Ensino Médio
Haroldo da Gama Torres e Maria Helena Guimarães de Castro

187 **Capítulo 7 –** O Centro Paula Souza e a Educação Profissional no Brasil
Simon Schwartzman

217 **Capítulo 8 –** O setor privado na Educação Básica no Estado de São Paulo nos anos 2000
Cibele Yahn Andrade, **Stella Silva Telles e Maria Alice Aguiar Remy**

241 **Parte III – Reformas Institucionais**

243 **Capítulo 9 –** Reorganização das escolas estaduais paulistas: novo modelo pedagógico, ciclos e municipalização
Rose Neubauer

273 **Capítulo 10 –** Gestão local e indicadores de qualidade
Ilona Ferrão de Souza

299 **Capítulo 11 –** Formação de Professores da Educação Básica no Estado de São Paulo: política nacional, ação paulista
Guiomar Namo de Mello

327 **Capítulo 12 –** Diretrizes Nacionais e carreira docente em São Paulo
Mariza Vasques de Abreu

359 **Capítulo 13 –** Currículo e Avaliação: uma articulação necessária a favor da aprendizagem
Maria Ines Fini

389 **Capítulo 14 –** Novos Desafios da rede estadual paulista
Herman Voorwald

411 **Currículos dos Autores**

421 **Anexo Estatístico**

APRESENTAÇÃO

Barjas Negri

Este livro deve ser lido como uma tentativa de registrar e avaliar o significado das principais mudanças institucionais observadas no ensino básico nos últimos 25 anos, tendo por foco o Estado de São Paulo. Isso se faz necessário porque, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, a educação brasileira mudou de modo substancial e a reflexão sobre esse processo ainda está por ser feita de modo sistemático, apesar do grande volume de informação atualmente disponível sobre o tema. De fato, um exame criterioso da literatura técnica existente na área de ensino básico evidencia que essa produção é fragmentada, incompleta e não raro fundamentada em evidências empíricas limitadas, sendo marcada por vieses ideológicos de diferentes matizes.

Vale notar, porém, que estamos nos referindo a mudanças de grande magnitude. Por exemplo, o papel dos municípios na oferta de ensino básico foi substancialmente ampliado, especialmente nos primeiros anos do ensino fundamental; alguns níveis de ensino que há 25 anos apresentavam baixíssima cobertura – como o ensino infantil, médio e técnico – cresceram substancialmente; o modelo de financiamento foi alterado de modo notável; e foi institucionalizado um importante sistema de monitoramento e avaliação da política educacional. Além disso, no âmbito da rede paulista ocorreram outras inovações relevantes, tais como o currículo unificado, revisão das estratégias de formação e remuneração de professores, programas específicos de alfabetização etc.

O leitor verá que alguns dos aspectos aqui discutidos nunca tinham sido sistematizados de forma completa em um único artigo, como no caso da discussão sobre a carreira do magistério no Estado de São Paulo. Para outros temas, a discussão sobre o impacto de iniciativas relevantes – como o Fundef – tem sido feita de modo muito limitado, apesar da extensa literatura dedicada a esse Fundo. Além disso, mudanças de grande relevo em escala estadual, como a questão da municipalização do primeiro ciclo do fundamental, raramente foram analisadas de modo detalhado.

A reflexão aqui apresentada se torna ainda mais oportuna quando tudo indica que os efeitos desse primeiro ciclo de mudanças parecem estar perdendo tração. De fato, os níveis de cobertura, sobretudo no nível médio, pararam de se ampliar, enquanto os indicadores de qualidade do ensino vêm avançando muito lentamente, apesar do nível relativamente baixo em que ainda nos encontramos.

Esses elementos sugerem ser urgente o avanço da discussão a respeito de um novo ciclo de mudanças institucionais na área educacional, sobretudo agora que o II Plano Nacional de Educação (PNE) propõe novas metas e recursos vultosos. Não bastam metas e recursos. Para fazer diferença, é preciso saber onde, como e por que investir os recursos públicos alocados em educação.

Nesse sentido, o grupo de autores aqui reunidos, ao agregar tanto acadêmicos quanto gestores da área educacional, oferece uma perspectiva inédita dessa política no Estado de São Paulo, constituindo uma reflexão de grande relevo, podendo inclusive vir a subsidiar outras inovações da política educacional que venham a ocorrer na próxima década não apenas no Estado, mas em todo país.

INTRODUÇÃO

Gilda Figueiredo Portugal Gouvea
Haroldo da Gama Torres
Maria Helena Guimarães de Castro

A educação básica no Estado de São Paulo (e no Brasil em geral) passou por significativas transformações nos últimos 25 anos. É inegável que nosso sistema educacional público avançou muito em termos quantitativos. A universalização foi alcançada no ensino fundamental e encontra-se muito próxima na pré-escola. No ensino médio, o avanço na cobertura também foi substancial, embora a universalização plena ainda não tenha sido atingida e persistam níveis elevados de evasão. A despeito do salto quantitativo, permanecem grandes desafios, especialmente os de natureza qualitativa.

As mudanças observadas foram induzidas por importantes alterações no marco legal federal, incluindo iniciativas de grande magnitude: a Constituição de 1988; a LDB de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional); o Fundef criado em 1997 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério); a estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação educacional a partir de 1996 (Censo Escolar, exames nacionais de avaliação etc.); e o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que substituiu o Fundef em 2007.

Mudanças institucionais importantes também foram realizadas no plano da educação paulista, incluindo o estabelecimento da progressão continuada para o ensino fundamental e a reorganização do sistema – com forte incentivo por parte do governo do Estado à municipalização do primeiro segmento do ensino fundamental. Nesse processo ocorreram mudanças importantes na gestão do sistema, tais como: nova organização curricular no ensinos fundamental e médio; reformulação do sistema de avaliação; inovações na carreira e programas de formação de professores; implantação de programas de educação integral; política de inovações e parcerias; e expansão e diversificação da educação profissional.[1]

Atualmente, os aspectos relacionados à qualidade da educação se tornaram o grande desafio para a educação paulista. De fato, embora o Estado continue bem posicionado em termos nacionais e tenha apresentado melhoras em termos de desempenho escolar nos últimos anos, quando consideramos referências internacionais como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa, na sigla em inglês), a qualidade da educação em São Paulo – pública e privada – mostra-se ainda muito deficiente.

Em outras palavras, nem sempre a permanência do aluno na escola tem assegurado o aprendizado. Essa constatação é ainda mais preocupante num contexto de forte transformação do universo laboral, em função da emergência das novas tecnologias de informação e comunicação. O mercado de trabalho em todo o mundo passou a demandar habilidades mais sofisticadas e difusas, também denominadas competências para o século XXI, para as quais poucos sistemas educacionais estão pre-

1 Na esfera federal também foram introduzidas mudanças institucionais de menor escopo, como o programa Mais Educação, o Pronatec e outros.

parados. E nosso sistema, além de ter ainda que lidar com as deficiências do passado, precisará também investir de modo sistemático nos desafios do futuro.

Neste trabalho, apresentamos e debatemos a evolução da educação básica em São Paulo nos últimos 25 anos, colocando foco em três dimensões principais. Em primeiro lugar, diferentes autores fazem o regaste da história desse processo. De fato, as importantes inovações institucionais aqui tratadas nem sempre foram registradas e discutidas de modo sistemático, anteriormente. Mais do que realizar o registro cuidadoso, esses autores também se posicionaram criticamente em relação a essas inovações, observando sua evolução e especulando sobre suas consequências para a política pública.

Um segundo conjunto de analistas buscou avaliar o impacto de parte dessas inovações institucionais. Embora esse esforço não tenha sido exaustivo – uma vez que o escopo dessas inovações é bastante amplo e diversificado – os artigos voltados para o tema de avaliação incluídos nessa resenha trazem evidências de grande relevância para o entendimento de aspectos específicos das políticas implementadas.

Finalmente, o terceiro conjunto de autores estudou a evolução dos principais indicadores educacionais do Estado, tentando compreender a dinâmica recente da política em diferentes dimensões quantitativas e qualitativas. Esse grupo tentou também aprofundar a discussão sobre alguns dos principais desafios para a política educacional do Estado nos próximos anos, com destaque para a educação infantil, ensino médio, ensino profissionalizante e setor privado.[2]

Alguns temas centrais do nosso debate educacional contemporâneo emergem desse conjunto. Por exemplo, diferentes autores buscaram dissecar o Fundef em seus diferentes ângulos, refletindo também sobre o significado da transição desse sistema para o Fundeb, que a partir de 2007 passou a prever que a aplicação dos recursos dos fundos constitucionais fosse estendida para todos os níveis da educação básica nas suas diferentes modalidades.

Negri (*Capítulo 1*) discute as profundas alterações observadas a partir da Constituição de 1988, atingindo as finanças estaduais e municipais e alterando a distribuição dos recursos públicos para a educação básica. O autor destaca que as mudanças na distribuição dos recursos foram responsáveis pela universalização do atendimento das crianças nos anos iniciais do ensino fundamental, levaram a uma aceleração da municipalização das redes de ensino e elevaram a remuneração dos professores. O artigo pontua também as principais diferenças entre o Fundef e o Fundeb, revisitando a necessária discussão a respeito da articulação entre financiamento e resultado de políticas públicas.

Oliveira, Menezes Filho e Franco (*Capítulo 2*), por sua vez, discutem em detalhe o impacto do Fundef sobre vários resultados educacionais: número de alunos matriculados nas escolas públicas, número de professores, tamanho de turmas, aprovação e evasão escolar, infraestrutura das escolas e, por fim, qualificação dos professores. Compara-se a evolução desses indicadores para todos os municípios paulistas nos anos de 1995, 1997, 1999, 2001, 2003 e 2005, tomando-se vários grupos como controle. Esse conjunto oferece um leque de evidências bastante variado e relevante a respeito do impacto dessa política para o sistema educacional paulista.

Ainda se referindo ao Fundef, Neubauer (*Capítulo 9*) apresenta como se deu o processo de reorganização das escolas de ensino fundamental em São Paulo no contexto das extensas reformas obser-

2 Este documento traz também um anexo estatístico com os principais indicadores educacionais no Estado. Nessa seção, além de indicadores gerais, são incluídas informações de natureza regional que podem despertar o interesse de públicos mais específicos.

vadas na segunda metade da década de 1990. Esse movimento foi impulsionado em São Paulo pelo projeto de Reorganização da Rede Física, que consistiu em separar uma parte dos prédios escolares para atendimento exclusivo dos alunos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, de outra, destinada a atender alunos de 5ª a 8ª série e/ou ensino médio, além de criar condições necessárias a implementar várias medidas pedagógicas. A autora também discute outras inovações de grande magnitude, como a municipalização do primeiro ciclo do fundamental e o sistema de progressão continuada.

A municipalização é um dos aspectos mais marcantes da política implementada em São Paulo como decorrência do Fundef, discutida em detalhe nessa coletânea. Para compreender melhor essa dimensão, Cury e Portela (*Capítulo 3*) buscam avaliar, para cada um dos ciclos do ensino fundamental, como esse processo ocorreu nas escolas do Estado de São Paulo e quais foram suas consequências para a qualidade do ensino. A rigor, o artigo evidencia que essa inovação institucional trouxe resultados muito significativos em termos de qualidade. Trata-se de um achado empírico de grande relevância, relativamente negligenciado na discussão recente sobre a política educacional brasileira.

Ainda sobre o tema de municipalização, Ilona Ferrão de Souza (*Capítulo 10*) discute a dinâmica desse processo para diferentes regiões do Estado de São Paulo nas últimas décadas. O artigo destaca o papel central dos convênios firmados entre o governo do estado e municípios como instrumento operacional do processo de municipalização que ocorreu no momento posterior ao Fundef. A autora mostra que a transferência de escolas estaduais para os municípios, processo focado no ciclo I do ensino fundamental, obedeceu a padrões específicos relacionados ao porte dos municípios e às suas características socioeconômicas. O artigo também discute o efeito desse processo do ponto de vista da evolução de diferentes indicadores educacionais.

Outro aspecto básico do conjunto de reformas inaugurado pelo Fundef diz respeito à formação inicial dos professores. Nesse sentido, o texto de Mello (*Capítulo 11*) contempla os marcos legais e normativos (nacionais e estaduais) que serviriam de base para a formulação da política de formação de professores. Adotando uma perspectiva histórica de fôlego mais longo, o artigo sistematiza um conjunto importante de informações sobre o tema, e evidencia a significativa transformação da política pública nesse campo.

Finalmente, ainda aprofundando a questão dos desdobramentos da implementação do Fundef, Abreu (*Capítulo 12*) trata das políticas salariais e da carreira docente. No desenvolvimento do artigo, são analisadas as diretrizes nacionais para a valorização do magistério público, incluindo as normas do regime militar, as relativas à Constituição de 1988 e ao governo Fernando Henrique Cardoso e, por fim, as dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Nessa análise são destacadas as concepções em debate, especialmente o confronto entre posições de cunho corporativo e as que advogam a valorização do magistério de forma articulada com a melhoria do serviço educacional oferecido à população. Na sequência, é analisada a evolução da legislação paulista de forma a identificar a influência das alterações das normas nacionais no plano estadual e as concepções que orientam a política de valorização dos professores no Estado de São Paulo.

A questão da qualidade da educação e o sistema de avaliação necessário para aferir essa qualidade são também partes essenciais deste debate. Nesse sentido, Tavares apresenta (*Capítulo 5*) a evolução dos indicadores que nascem do novo sistema de avaliação nacional e estadual implantado nos anos 1990 para o ensino fundamental (Saresp, Saeb, Prova Brasil, Ideb e Idesp), mostrando o avanço que estas métricas trouxeram para a condução das políticas públicas dirigidas

a esta etapa da escolarização. O estudo mostra como evoluíram os indicadores de qualidade para seis gerações de alunos que ingressaram no sistema educacional básico a partir de 1994. Esse exercício foi capaz de decompor a desigualdade das notas dos estudantes em dois componentes: os fatores associados ao *background* familiar e características sócio demográficas dos alunos, por um lado; e as características das redes de ensino das escolas, relacionadas à infraestrutura, gestão e qualidade do professor, por outro.

A questão da avaliação é também tratada por Fini (Capítulo 13), com outra perspectiva. A autora discute a relação entre ensinar e avaliar, um dos mais controversos temas da educação básica brasileira. O estudo aborda também o papel do currículo como referência obrigatória da avaliação, e apresenta os dilemas atuais acerca do currículo da educação básica e suas consequências para a avaliação. O capítulo aprofunda a discussão do que se consolidou chamar de "escola de qualidade", defendendo uma ação compartilhada entre gestores e professores para fazer os alunos progredirem no desenvolvimento de sua autonomia de pensamento e ação. Para tanto, a autora reflete também sobre os debates mais recentes sobre a modernização do currículo, abordando propostas como a redução do tempo em sala de aula formal e a ampliação do acesso a metodologias de ensino que permitam aos alunos construir sua autonomia de pensamento por meio de pesquisas orientadas para a busca de informações que antecedam as aulas formais.

O terceiro conjunto de autores aqui reunidos aborda quatro áreas relativamente negligenciadas nos estudos sobre ensino básico no Brasil, mas essenciais para a compreensão das tendências mais recentes do nosso sistema educacional: as dinâmicas observadas na educação infantil, no ensino médio, no ensino profissionalizante e no setor privado.

Castro e Camelo (*Capítulo 4*), em primeiro lugar, argumentam que a educação infantil tem grande importância para o desenvolvimento futuro das crianças, aspecto documentado em diversos estudos de psicologia, neurociência e economia. Este capítulo se propõe a analisar a evolução da educação infantil no Estado de São Paulo nos últimos 20 anos, descrevendo as condições de oferta, o perfil do público atendido e os futuros desafios da oferta de educação infantil. O artigo aborda também o perfil de renda, a composição familiar e a escolaridade dos pais. Com isso foi possível analisar aspectos relacionados ao direcionamento da oferta de educação infantil para públicos específicos.

O ensino médio, por sua vez, é tratado por Castro e Torres (*Capítulo 6*). Os autores vão argumentar que, embora o ensino médio tenha passado por grandes transformações – com aumento importante e disseminado a cobertura –, a conclusão do processo de universalização e os problemas da qualidade do ensino continuam a constituir grandes dificuldades. Os autores vão também argumentar que nossa escola pública de ensino médio continua sendo um local desestimulante e, por vezes, desorganizado e inseguro. Refletindo sobre esses elementos, eles revisitam ao fim do texto alguns debates sobre as políticas educacionais voltadas para este nível de ensino, tratando de temas como o modelo de período integral e a diversificação de trajetórias escolares com foco no ensino profissionalizante como alternativa ao ensino acadêmico, dentre outros caminhos.

Para termos um cenário mais preciso do ensino profissional no Brasil e em São Paulo, Schwartzman (*Capítulo 7*) analisa a evolução dos indicadores, as políticas desenvolvidas, seu contexto institucional e os impactos para o mercado de trabalho. E, para desenhar melhor o cenário de São Paulo, o artigo destaca o papel do Centro Paula Souza nesse contexto. O autor faz um relato do desenvolvimento do Centro Paula Souza com destaque ao relacionamento desta instituição com o setor produtivo e, também, programas federais, com o sistema S e com as universidades públicas paulistas. O artigo também

discute a expansão do sistema e a perspectiva da organização em relação às principais tendências da economia e do sistema de ensino médio e superior do Estado.

Finalmente, o papel do setor privado no cenário da educação básica é abordado por Andrade, Telles e Sampaio (*Capítulo 8*). O tema tem crescente relevância, pois dados do último Censo Escolar mostraram uma redução do número de estudantes matriculados no ensino básico público no Brasil, com crescimento da matrícula na rede privada. Além de apresentar os padrões regionais dessa dinâmica no âmbito do Estado de São Paulo, o artigo procura observar os fatores que afetam o crescimento do número de estudantes na rede privada. Para tanto, vão ser considerados aspectos relacionados à dinâmica demográfica, à evolução do nível de renda familiar, ao gasto familiar com a educação e ao tipo de famílias em questão (número de filhos e nível de instrução dos pais).

O último capítulo dessa resenha (*Capítulo 14*) traz o artigo de Herman Voorwald, secretário estadual de Educação no período (2011-2014). O autor busca descrever as mudanças mais recentes no ensino público estadual com foco no Programa Educação – Compromisso de São Paulo, que norteia as ações da Secretaria da Educação. Esse programa tem, entre seus objetivos principais, a valorização da carreira do magistério, buscando torná-la uma das mais procuradas pelos jovens estudantes e futuros profissionais, e como visão de futuro fazer com que o ensino paulista figure entre os melhores e mais avançados do mundo até o ano de 2030.

Em suma, os artigos desse livro trazem uma perspectiva ao mesmo tempo profunda e diversificada de vários aspectos da educação paulista no passado recente. Além de profissionais com ampla produção acadêmica na área, vários deles foram ou são protagonistas da formulação e implementação das políticas aqui discutidas.

Os autores apresentam questões centrais para o debate educacional brasileiro e paulista. Para o maior conforto do leitor, organizamos abaixo uma pequena síntese dos principais desafios que essa coletânea coloca.

As novas formas de financiamento da educação pública foram capazes de alterar as taxas de aprovação e evasão escolar, o número de professores, a qualificação dos professores, o tamanho das turmas, a infraestrutura das escolas? E qual o impacto das mudanças na ampliação do acesso e permanência dos estudantes no ensino médio?

A redução do foco no ensino fundamental do Fundef para o Fundeb foi uma boa escolha, considerando que a aplicação dos recursos foi estendida para todos os níveis da educação básica nas suas diferentes modalidades?

Estudos mostram que as desigualdades educacionais motivadas pelas desigualdades socioeconômicas se reduziram na última década, pois houve uma melhora nas condições dos alunos. O que a escola deve fazer para se adequar a esse novo perfil de estudantes? Quais medidas poderiam melhorar o desempenho escolar nesse novo cenário?

Deve-se optar pelo atendimento universal pela rede pública na educação infantil para crianças de 0 a 5 anos ou deve-se optar pela universalização de 4 a 5 anos e buscar alternativas diversas para a faixa de 0 a 3 anos?

Observa-se uma tendência à diminuição do total das matrículas na educação básica em decorrência da queda da fecundidade e consequente redução da população infanto-juvenil. Ao mesmo tempo observa-se na rede privada de ensino, principalmente no ensino fundamental, um movimento de crescimento das matrículas. Qual o impacto desse movimento sobre equipamentos e recursos humanos na rede pública se essa tendência se mostrar duradoura?

Como tratar a evasão escolar em todos os níveis, mas principalmente do segundo ciclo do ensino fundamental e do ensino médio?

O ensino em período integral na educação básica é uma escolha viável para o conjunto do sistema? Aqui há dois modelos: o de São Paulo, que trabalha as disciplinas básicas e inclui novas disciplinas no período integral, e o federal, que trabalha no contra-turno com atividades "desligadas" do currículo e apenas dois ou três dias por semana.

A diversificação do ensino médio com foco no ensino profissionalizante deve se apresentar como uma alternativa ao ensino acadêmico?

Qual a melhor alternativa de ensino médio para a elevada proporção de alunos que estudam no período noturno?

Qual o impacto da municipalização do ensino fundamental, e quais seus efeitos sobre a qualidade do ensino? Qual a resposta aos que defendem a federalização da educação básica?

Quais estratégias podem ajudar a construir um efetivo regime de colaboração entre os níveis de governo como define a nossa Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o novo Plano Nacional da Educação que prevê o investimento de 7% do PIB até 2019 e 10% até 2024?

Quais mudanças devem ser prioritárias na organização da carreira dos professores? Como atrair os melhores talentos?

A formação de professores deve ser definida por uma política nacional com seus braços estaduais e locais, ou basta a transferência de recursos para as universidades federais? Neste caso, quais seriam os mecanismos de *accountability* e o sistema de supervisão?

Qual deve ser o papel das instituições privadas na formação de professores? Hoje elas são responsáveis pela formação da maioria dos professores que estão atuando nas escolas públicas.

Qual deve ser o papel do governo federal na definição e acompanhamento dos programas de formação inicial dos professores?

O currículo da educação básica tem alimentado as avaliações ou as avaliações tem alimentado o currículo? O que é melhor? Ou nenhum dos dois?

Como articular os currículos municipais com os das redes estaduais? É desejável discutir uma Base Nacional Comum para orientar os currículos estaduais e municipais?

Quais aprimoramentos devem ser feitos nos sistemas de avaliação da educação básica?

Como as novas tecnologias podem ajudar a implantar sistemas de avaliação formativa e incentivar o uso dos resultados das avaliações no processo de aprendizagem?

A articulação entre carreira docente e melhoria da aprendizagem dos alunos é um caminho seguro para os avanços na qualidade do ensino?

Como enfrentar o desafio de uma situação, na qual os professores conhecem pouco as tecnologias de informação e a maioria dos alunos já domina estas ferramentas quase plenamente?

Como inovar na sala de aula e transformá-la em um ambiente mais estimulante?

Todas essas questões são centrais para o debate educacional brasileiro e paulista. Afinal, o desafio geral de ampliar a qualidade é de grande magnitude, exigindo grande capacidade de inovação institucional. E o nosso sistema educacional tem um porte gigantesco, organizado em três níveis de governo diferentes, apresentando por isso mesmo maior inércia institucional e resistência à mudança. Esperamos que este livro possa contribuir para a reflexão sobre um novo ciclo de inovações na área da educação básica, inovações que começam a emergir e que se fazem crescentemente necessárias.

Impactos do Fundef e Fundeb na educação básica no Brasil e no Estado de São Paulo

PARTE I

O financiamento público da educação básica no Brasil: 1988-2012

Barjas Negri

Desde a Constituição de 1988, a sociedade brasileira tem procurado dar prioridade à educação básica, responsabilizando estados e municípios com o cumprimento das metas estabelecidas pelos planos e programas aprovados em âmbito nacional.

Com a aprovação das Emendas Constitucionais nº 14, de 1996, e nº 53, de 2007, procurou-se criar mecanismos de financiamento que tornassem mais claras e efetivas as prioridades com a educação básica, visando num primeiro instante a expansão das matrículas e o alcance gradativo de sua universalização, acompanhado de programas importantes para a melhoria da qualidade do ensino.

Nossa preocupação central é esclarecer o papel e a importância do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e de sua posterior transformação em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Os resultados ressaltados referem-se à expansão do número de matrículas e à evolução das taxas de cobertura e de escolaridade por nível da educação básica, sem, contudo, analisar de forma mais sistemática os aspectos da melhoria da qualidade, como, por exemplo, a implantação de sistemas de avaliações educacionais e de informações, parâmetros curriculares, formação e capacitação de professores, além de outras políticas complementares – objeto de diversos e importantes programas, como o Bolsa Escola que, posteriormente, junto com o Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde, foi transformado no Bolsa Família.

1. As vinculações constitucionais de recursos para a educação: 1934-1988

O financiamento da educação pública brasileira está associado à busca por uma fonte estável de recursos, por meio da garantia legal ou constitucional de vinculação de um percentual mínimo de receitas tributárias para a educação. A Constituição Federal de 1934 determinava, em seu artigo 156, que a União e os municípios aplicariam nun-

ca menos de 10% da renda resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento de sistemas educacionais e os estados e o Distrito Federal, 20%.

A Constituição da ditadura do Estado Novo, de 1937, revogou as vinculações tributárias para a educação e a Constituição de 1946 as reestabeleceu nos mesmos percentuais anteriores para a União (10%), estados e Distrito Federal (20%) e ampliou as dos municípios para 20%. Essa regra perdurou até 1967, quando foram revogadas pela Constituição Federal da ditadura militar. Em 1969, a Emenda Constitucional nº 01/69, também conhecida como Constituição de 1969, garantiu uma vinculação parcial, apenas para os municípios, na proporção de 20% de suas receitas tributárias destinadas ao ensino primário.

Em 1983, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 24, de autoria do senador João Calmon, resgatando a vinculação de impostos destinados à educação e determinando aplicação de 13% para a União e de 25% para estados, Distrito Federal e municípios. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, consolidou e ampliou os recursos de impostos à educação, a participação da União para 18% e mantendo a de estados, Distrito Federal e municípios em 25%.

No embalo do processo democrático da Assembleia Constituinte de 1987-1988, alguns estados aprovaram uma vinculação ainda maior, como foram os casos do Rio Grande do Sul (35%), Mato Grosso do Sul (30%), Rio de Janeiro (30%), São Paulo (30%) e Piauí (30%). A capital paulista, em sua Lei Orgânica, também estabeleceu uma vinculação de 30% de seus impostos para a educação.

Vale destacar como de fundamental importância a criação, em 1964, da contribuição social do salário educação como fonte adicional de financiamento destinado ao ensino fundamental, que foi reafirmado pela Constituição Federal de 1988.

Tabela 1 – Evolução da vinculação de recursos de impostos para a educação nas Constituições Federais do Brasil: 1934 – 1988

Esfera de governo	Vinculação de impostos em porcentagem						
	CF 34 (Art. 139)	CF 37	CF 46 (Art. 169)	CF 67	EC nº 01/69	EC nº 24/83	CF 88 (Art. 212)
União	10	-	10	-	-	13	18
Estados e DF	20	-	20	-	-	25	25
Municípios	10	-	20	-	20	25	25

Fonte: Menezes, Janaína S. S. (2008).

2. A evolução dos gastos públicos com educação até 1988

Historicamente, o Brasil sempre gastou muito pouco com a educação pública. Na década de 30, gastava-se pouco mais de 1% do PIB com a educação pública, índice que supera a casa de 1,5% nos anos 1950 e, pela primeira vez, em 1962 atinge 2% do PIB. A partir daí, esse índice vai elevando-se gradativamente, ultrapassando a casa dos 3% em 1986 – precisamente 3,5% do PIB.

Esse baixo investimento em educação está associado à lenta evolução da carga tributária brasileira. Na década de 30, a carga tributária brasileira foi de 11,36% do PIB, período em que se aplicou 1,1% em educação pública. Ainda que lentamente, a carga tributária foi subindo, atingindo 14,4% do PIB em 1950 e 17,4% em 1960. Com a reforma tributária de 1965/66, que visava recompor a capacidade de financiamento do estado, necessária ao novo modelo de desenvolvimento econômico que se desenhava pelo governo militar, a carga tributária foi elevada de forma expressiva, atingindo a média de 23,9% do PIB no período de 1966-1970, patamar em que se manteve até 1988, quando registrou 23,4%.

Como havia vinculações constitucionais de recursos públicos para a educação, a elevação da carga tributária obrigou os governos a gastarem um pouco mais com educação. Assim, entre 1966 e 1970, aplicou-se 2,7% do PIB em educação e, em que pese ser um índice pequeno para os padrões internacionais, ele é quase o dobro do que se investiu na década anterior.

Mesmo com esse esforço no gasto público, a elevada taxa de crescimento populacional tornou o financiamento público insuficiente para a educação brasileira, em especial a educação básica. Com isso, nos anos 50, de cada dez crianças de 7 a 14 anos, seis estavam fora da escola e uma proporção bem maior ocorria na faixa de 15 a 17 anos.

O resultado não poderia ser pior. Nos 20 anos das décadas de 1960 e 1970, a escolaridade da força de trabalho mostrou um avanço praticamente inexpressivo: em 1960, a população economicamente ativa tinha apenas 2,9 anos médios de estudo e, em 1980, 3,1 anos médios. O desempenho brasileiro, que em 1960 era superior apenas ao dos países do Sul da Ásia e da África Subsaariana, é alcançado, em 1980, pelos países do Sul da Ásia, ficando à frente apenas dos países da África Subsaariana. A título de informação, vale mencionar que em 1980 nos maiores países latino-americanos esse índice era de 5,6 anos médios de estudo e, nos tigres asiáticos, de 6,8 anos médios.

A crise da economia brasileira no início dos anos 1980, que provocou decréscimo no PIB, redução no nível do emprego, aceleração inflacionária e problemas fiscais, levou o governo militar a adotar medidas impopulares, como o aumento de alíquotas de impostos e criação de novos tributos, como o Finsocial em 1982. O somatório dessas ocorrências fez com que o governo militar começasse a perder o apoio da classe média. O empresariado ficou descontente com os rumos da economia. O desemprego e o arrocho salarial levaram parcela significativa dos trabalhadores e de seus sindicatos a cerrar fileiras com a oposição, que teve expressiva vitória nas eleições de 1982, quando se restabeleceram as eleições diretas para governadores. A oposição também se fortaleceu no Congresso Nacional, que passou a aprovar projetos que contrariavam interesses do poder executivo federal.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 23, de 01 de dezembro de 1983 (Emenda Passos Porto), provocou maior descentralização de recursos federais para estados e municípios e, ao mesmo tempo, a Emenda Constitucional nº 24 (Emenda João Calmon) ampliou a destinação de recursos para a educação, sendo 13% dos impostos da União e 25% dos impostos dos estados, Distrito Federal e dos municípios. Esses dois movimentos fragilizaram o governo federal e fortaleceram os governos subnacionais. Essas duas Emendas Constitucionais foram bastante importantes para a educa-

ção brasileira, pois aumentaram os impostos para estados e municípios, mas também vincularam um volume maior de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Qual o resultado disso? Os estados ampliaram de 23,2% para 25,9% sua participação nas receitas tributárias disponíveis e os municípios elevaram suas participações em uma proporção maior ainda, de 9,7% para 13,1%. Assim, reduziu-se de 67,1% para 61% a participação da União nos recursos tributários, o que, em outras palavras, significa dizer que essa redução de 6,1 pontos porcentuais da União, onde uma parcela estava obrigada a aplicar 13% com educação, foi transferida para os estados e municípios, que tinham a obrigação de aplicar 25% em educação. Com isso, o Brasil começa a aplicar, pela primeira vez em sua história, mais de 3,0% do PIB com educação pública, alcançando a média de 3,74% no período de 1986-1988, concentradamente na educação básica. Foi nesse período que se destinou a maior parcela da carga tributária à educação pública: 15,14% do total.

O aumento da carga tributária e a garantia de vinculação de impostos para a educação, o que representou mais recursos para o setor, não foram suficientes para aumentar de forma significativa a cobertura de crianças nas escolas, a qualidade do ensino e nem os desequilíbrios regionais da educação. Algo estava errado. Por isso, chegamos a 1990 com graves problemas na educação básica: muitas crianças fora da escola, muitos professores sem a qualificação adequada, a qualidade do ensino bastante deficiente e enormes desigualdades regionais. Um verdadeiro apagão educacional.

Tabela 2 – Evolução da carga tributária brasileira e dos gastos públicos com educação: 1933 – 1988

Período	Carga tributária *(em porcentagem do PIB)*	Gastos públicos com educação *(em porcentagem do PIB)*	Gastos públicos com educação *(em porcentagem da carga tributária)*
1930 – 1935	10,23	–	–
1936 – 1940	12,5	1,18	9,44
1941 – 1945	12,71	1,02	8,03
1966 – 1970	23,99	2,7	11,25
1971 – 1975	25,31	2,81	11,10
1976 – 1980	25,1	2,5	9,96
1981 – 1985	25,25	2,66	10,53
1986 – 1988	24,7	3,74	15,14

Fonte: 1. Oliveira, Fabricio Augusto (2010)
2. Maduro Jr, Paulo Rogério Rodrigues (2007)

3. O impacto da Constituição Federal de 1988 sobre as finanças estaduais e municipais e sobre o gasto com educação

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi presidida pela lógica da descentralização em reação à predominância centralizadora e autoritária do regime militar. Os parlamentares constituintes, que procuraram dar resposta às demandas da sociedade por mais políticas sociais, ampliaram o capítulo da ordem social e as responsabilidades do estado, ao mesmo tempo em que tentavam montar uma estrutura de financiamento dessas políticas, indo além daquelas estabelecidas pelos impostos.

Com a pressão de governadores e prefeitos eleitos democraticamente, a reforma tributária da Constituinte de 1988 modificou bastante a estrutura de competências e de receitas entre os entes federados, beneficiando principalmente os estados e municípios, em detrimento da União.

A União perdeu os impostos únicos incidentes sobre energia elétrica, combustíveis e minerais e, também, os impostos especiais incidentes sobre transportes rodoviários e serviços de comunicações, que foram incorporados ao novo imposto estadual – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Além disso, os estados passaram a ter uma participação maior no total da arrecadação de importantes impostos federais – Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ampliando os recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Os municípios, por sua vez, ampliaram suas participações no ICMS, agora mais robusto, de 20% para 25% e, também, tiveram ampliados os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) devido às maiores contribuições do IR e do IPI. Essas ações, associadas a outras medidas, ampliaram a capacidade de estados e municípios de financiar suas políticas públicas.

Os resultados dessas mudanças na repartição dos recursos tributários entre os diversos níveis de governo aparecem nos primeiros anos dessas reformas: a participação da União na receita tributária disponível caiu de 60,1%, em 1988, para 54,3%, em 1991, ao passo que a dos estados passou de 26,6% para 29,8% e, a dos municípios, de 13,3% para 15,9% no mesmo período.

A Constituição Federal de 1988 confirmou as vinculações de impostos para o financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino, ampliando a participação da União de 13% para 18% e mantendo a de estados e municípios em 25%. Agora, com a base das vinculações estaduais e municipais um pouco mais ampliada, garantiu-se um incremento de recursos para a educação. No caso da União o efeito foi praticamente nulo, pois com a redução de sua participação no total de recursos tributários, o aumento da vinculação apenas manteve o mesmo nível de gasto com educação antes da Constituição.

Diante do novo quadro de repartição das receitas tributárias, a União passou a priorizar a cobrança e a criação de contribuições sociais como forma de retomar a sua capacidade de financiar suas políticas públicas, não precisando repartir o aumento da arrecadação das contribuições sociais com os estados e municípios e nem aplicar parte na educação devido à não obrigatoriedade de vinculação (apenas impostos são vinculados).

Assim, em 1993, a União amplia sua participação nas receitas tributárias para 57,8%, a dos estados recua para 26,4% e mantém-se a dos municípios em 15,8%. Para ilustrar as ações da União, vale mencionar que, ainda em 1988, criou-se a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), com alíquota de 8% para as empresas e de 12% para o setor financeiro, que passou a vigorar em 1989 e, em 1990, ampliou-se a alíquota do Finsocial de 0,6% para 2%, além de expandir o campo de incidência do PIS. Essas ações aumentaram as receitas federais e recuperam parte da participação relativa da União

no total de tributos, sem contribuir para aumentar os gastos com educação como fração do PIB.

Mesmo com o baixo crescimento médio da economia brasileira no início da década de 1990, a carga tributária em relação ao PIB ampliou-se para 27%, mas a participação do gasto público em relação ao PIB ficou estável, na casa dos 3,83%, ligeiramente superior aos 3,74% ocorrido no período pré-Constituinte.

A ampliação da carga tributária ocorre em função do aumento da arrecadação de contribuições sociais, livres de vinculação para a educação. Por outro lado, a determinação de vinculação mínima de impostos com educação nas três esferas de governo virou teto, ou seja, cada ente federado passou a destinar apenas o porcentual estabelecido na Constituição, nada mais. Isso significa dizer que, dadas as dificuldades orçamentárias dos governos, seus orçamentos previam que os índices de vinculações deveriam ser o máximo a ser gasto com a manutenção e desenvolvimento do ensino e, sempre que possível, incluíam como "despesa de educação", despesas de outras áreas com carência de recurso.

Em 1994, com a aceleração da inflação e as dificuldades da economia e das finanças públicas federais, é lançado um novo plano de estabilização: o Plano Real, que implanta um "ajuste fiscal provisório", aumentando impostos e criando novas contribuições sociais, como a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), em 1996, e o Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, um instrumento de desvinculação de receitas da União, que depois, em 1996, foi transformado em Fundo de Estabilização Fiscal e, em 2001, na Desvinculação das Receitas da União (DRU). Com isso, a União passa a reter 20% da receita de impostos e contribuições federais para o atendimento de suas necessidades orçamentárias, antes de realizar as transferências a estados, municípios e demais políticas fiscais. Em 1994, a economia cresce 5,8% e a carga tributária eleva-se para 29,7%.

No período 1994-2010 foram adotadas novas medidas nas áreas fiscal e tributária, que contribuíram para aperfeiçoar a arrecadação da receita tributária dos três entes federados, dentre as quais se destacam a prorrogação da CPMF e elevação de sua alíquota em 1999; duas novas prorrogações da CPMF, em 2002 e 2004, e sua extinção a partir de 2008; a criação da Contribuição da Intervenção do Domínio Econômico (CIDE), imposto incidente sobre combustíveis; a prorrogação da DRU em 2003 até o final de 2007; o aumento da alíquota da CSLL das empresas optantes pelo regime de lucro presumido de 12% para 32%; a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000; a ampliação da base de cálculo do ISS municipal; e diversas alterações tributárias que, no conjunto, contribuíram para a elevação gradativa da carga tributária que, sob a liderança das contribuições sociais, chega a 30,4% em 2000, a 32,4% em 2002, a 34,1% em 2006 e a 35,1% em 2010.

Todo esse aumento da carga tributária teve pouco impacto no aumento dos gastos com educação, como proporção do PIB, pois vale repetir que as contribuições tributárias estão desobrigadas de serem aplicadas em educação e as vinculações das receitas com impostos viraram teto de gastos com educação. Assim, entre 1995 e 2005, a média de gastos públicos com educação foi de 4,0% do PIB, variando quase nada de um ano para outro.

Em todo esse período, os municípios foram os mais beneficiados com as receitas tributárias disponíveis. Na trajetória de 1988 a 2010, houve a seguinte modificação na distribuição das receitas tributárias disponíveis: a União reduziu a sua participação de 62,3% para 57,0%, os estados reduziram suas participações de 26,9% para 24,7%, enquanto os municípios ampliaram as suas de 10,8% para 18,3%.

Desse expressivo aumento municipal de 7,5 pontos porcentuais no total de recursos tributários, um quarto destina-se quase que exclusivamente a gastos com educação, elevando-se, mais uma vez, os gastos municipais com educação em todo o País. A título de ilustração, vale lembrar que o

período pós-Constituinte, de 1988 até 1999, foi o de maior proporção de carga tributária aplicada na educação pública – média superior a 15% do total, reduzindo-se a partir daí. Mesmo com a ampliação dos gastos com educação em relação ao PIB no período 2006/2010, a parcela da carga tributária destinada à educação não retorna ao patamar anterior, chegando em 2010 a 14,5%.

Tabela 3 – Evolução da carga tributária brasileira e dos gastos públicos com educação – Brasil: 1988 – 2010

Anos	Carga tributária *(em porcentagem do PIB)*	Gastos públicos com educação *(em porcentagem do PIB)*	Gastos públicos com educação *(em porcentagem da carga tributária)*
1988	23,40	3,99	17,05
1989	23,70	3,87	16,33
1990	29,60	3,77	12,74
1991	24,40	3,80	15,57
1992	25,00	3,83	15,32
1993	25,30	3,85	15,22
1994	27,90	3,88	13,91
1995	26,00	3,90	15,00
1996	26,40	3,81	14,43
1997	26,50	3,76	14,19
1998	27,40	4,24	15,47
1999	28,40	4,30	15,14
2000	30,40	3,90	12,83
2001	31,90	4,00	12,54
2002	32,40	4,10	12,65
2003	31,90	3,90	12,23
2004	32,80	3,90	11,89
2005	33,80	3,90	11,54
2006	34,10	4,30	12,61
2007	34,70	4,50	12,97
2008	34,90	4,70	13,47
2009	34,68	5,00	14,42
2010	35,16	5,10	14,51

Fontes: 1. FGV/IBRE – Contas Nacionais (2012) 2. Maduro Jr., Paulo Roberto Rodrigues (2007) 3. MEC/Inep (2013).

4. A criação do Fundef: objetivos e impactos sobre a educação básica

O Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) surge da percepção de que era preciso modernizar a utilização de recursos para as políticas públicas sociais, em especial na área da educação. Ao propor a realização de uma minirreforma tributária, repartindo parte dos recursos de impostos entre cada estado e seus respectivos municípios, na proporção dos alunos matriculados nas redes de ensino fundamental, o Fundef constitui-se em um importante instrumento de gestão econômica e social, com controle social, propiciando avanços na educação básica, em especial no ensino fundamental.

A radiografia da situação da educação básica no início dos anos 1990 era desalentadora: 12% das crianças entre 7 e 14 anos (ensino fundamental) estavam fora da sala de aula; 42% na faixa etária de 5 e 6 anos (pré-escolar) e 38% na faixa de 15 a 17 anos (ensino médio) também. Além disso, a taxa de escolarização líquida dos ensinos fundamental e médio era baixa e o mesmo ocorria com o número de alunos concluintes no ensino fundamental e médio regular.

No que diz respeito aos professores, o quadro não era mais animador. Em 1995, havia um total de 262,5 mil funções docentes com formação básica (leigos) na educação infantil e ciclo I do ensino Fundamental (24% do total) e os baixíssimos salários nos vários níveis de ensino desestimulavam a carreira docente. Do ponto de vista social e regional, as disparidades eram ainda maiores. A proporção de crianças mais pobres fora da sala de aula era maior, o mesmo ocorrendo com crianças das regiões menos desenvolvidas e de afrodescendentes.

Dada a dimensão continental do Brasil e as características de seu desenvolvimento econômico, com grande concentração nas regiões do Sul e Sudeste, notadamente em São Paulo, as disparidades regionais sempre foram acentuadas, persistindo nas regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste baixa renda *per capita* e tributária, o mesmo acontecendo com municípios menores, com pequena atividade econômica, em praticamente todas as regiões. Contraditoriamente, esses mesmos municípios, menores e mais pobres, concentrados na região Nordeste e parte na região Norte, eram os que possuíam as maiores redes de ensino fundamental. Vale dizer que a municipalização do ensino fundamental, proposta por diversas legislações, ocorreu de forma mais acentuada exatamente nas regiões e municípios com menores receitas tributárias per capita e, bem por isso, tinham os piores indicadores educacionais do País e menor proporção de atendimento escolar. O Fundef propunha-se a enfrentar essas questões.

Os principais aspectos da nova ênfase do financiamento da educação básica estão consubstanciados na Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996, que criou o Fundef e determinou outras obrigações para a educação pública.

De forma resumida, preconiza os seguintes aspectos:

a) Transitoriamente, durante 10 anos, os estados, o Distrito Federal e os municípios ficam obrigados a destinar, pelo menos, 15% de seus impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do atendimento e melhorar a remuneração de seus professores;

b) os municípios devem aplicar mais 10% de seus impostos e transferências constitucionais, prioritariamente na educação infantil;

c) os estados e o Distrito Federal, também de forma prioritária, devem destinar mais 10% de seus impostos e suas transferências constitucionais ao ensino médio;

d) a União assume, pela primeira vez, a função redistributiva e supletiva em matéria educacional, visando garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e aos Municípios.

Assim, foi criado o Fundef, com características contábeis, no âmbito de cada estado, composto por 15% do ICMS, do FPE e do FPM, a serem distribuídos entre o próprio estado e seus respectivos municípios, de acordo com o número de alunos regularmente matriculados nas escolas estaduais e municipais de ensino fundamental. Um passo decisivo na organização da rede de educação básica em todo território nacional, com a garantia de recursos para estados e municípios investirem na expansão e na melhoria da qualidade rede educacional.

O Fundef era de muita simplicidade, o que contribuiu para a sua aprovação pelo Congresso Nacional. Como boa parcela dos impostos federais, como o IR e o IPI, é transferida a estados e municípios via FPE e FPM, o Fundef passou a reter, automaticamente, 15% do total desses fundos destinados a cada estado e seus respectivos municípios e a redistribuí-los, também automaticamente, para cada estado e respectivos municípios na proporção do número de matrículas do ensino fundamental público, registrado anualmente no censo escolar do MEC. No âmbito de cada estado, ocorreu o mesmo com a retenção de 15% do ICMS estadual, que também passou a ser repartido entre os estados e seus respectivos municípios na proporção do número de suas matrículas no ensino fundamental.

Assim, quem tinha mais alunos, receberia mais recursos e quem tinha menos alunos, receberia menos recursos. Vale dizer que o ensino fundamental passou a ser financiado por 15% do FPE, PFM e ICMS dos estados, garantindo, no âmbito de cada estado, um único valor por aluno, o que reduziu distorções regionais, beneficiando quem tivesse mais alunos. Tudo isso aconteceu em 1998, no primeiro ano de vigência do Fundef, movimentando muito recurso tributário de um município para o outro ou do estado para seus municípios ou vice-versa. É claro que isso não ocorreu tranquilamente, pois quem tinha pouco aluno sentiu-se prejudicado com a transferência de seus recursos para aqueles que tinham mais alunos, os mais beneficiados com o Fundef.

A partir de 1999 até 2007, a lógica se alterou, pois estados e municípios que ampliassem suas redes de ensino fundamental e matriculassem mais alunos, receberiam recursos adicionais. Por isso ocorreu, na maioria das vezes, um processo acelerado de municipalização do ensino fundamental no ciclo I (anos iniciais), pois as prefeituras poderiam construir escolas e expandir suas redes com a garantia de ter, no ano seguinte, recursos do Fundef para a manutenção de suas redes escolares. Colocar crianças nas escolas não era mais um encargo de despesas sociais, mas sim, uma garantia de obtenção de recursos tributários para a manutenção e melhoria da rede educacional. Essa foi a grande diferença em relação às vinculações de impostos com educação, presentes nas Constituições anteriores. Mudou-se a lógica e, por isso, o número de matrículas cresceu extraordinariamente.

A determinação de um gasto anual mínimo por aluno, com a garantia de o recurso ser complementado pelo governo federal, caso os estados e municípios não alcancem esse piso com receitas fiscais próprias, propiciou maior segurança nos gastos com educação, diminuindo – e muito – a possibilidade de desvios de recursos da educação, além da contribuição com a redução das disparidades regionais.

O Fundef também valoriza a carreira do professor, assegurando a utilização mínima de 60% de seus recursos para o pagamento de docentes em efetivo exercício no respectivo sistema de ensino, bem como a transparência nos gastos públicos e controle social, uma vez que os recursos são trans-

feridos de forma automática, em conta corrente específica e especial no Banco do Brasil, evitando atrasos, desvios e facilitando a fiscalização.

Essa transparência e fiscalização são reforçadas com a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef em cada estado, no Distrito Federal e em todos os municípios, para impedir que recursos vinculados à educação continuassem a financiar gastos gerais de outras áreas.

Tão importante quanto a Emenda Constitucional nº 14 foi a aprovação da Lei nº 9424, de dezembro de 1996, que regulamentou o Fundef tornando claras as novas regras de financiamento e da aplicação dos recursos na educação básica. Nesse sentido, merecem ser destacados três relevantes aspectos na aprovação do Fundef que, às vezes, não são mencionados na literatura pertinente.

O primeiro foi o aprimoramento na arrecadação da Contribuição Social do Salário Educação, que vetou o repasse de parte de seus recursos ao setor educacional particular, contribuindo para a ampliação de sua arrecadação ao longo dos anos. O segundo foi a regulamentação do que se pode gastar com a manutenção e desenvolvimento do ensino, reduzindo gradativamente desvios de recursos da educação. O terceiro, mas não menos importante, foi a clara disposição do governo federal de colocar a educação básica, em especial o ensino fundamental, na agenda nacional de prioridades e, pela primeira vez, alocando recursos para tal fim, complementando os gastos necessários para que as regiões menos desenvolvidas do Brasil atingissem o gasto mínimo anual por aluno.

O conjunto dessas três ações elevou os gastos com educação básica, como também o gasto anual por aluno. O sucesso foi tão grande que a adesão ao Fundef foi extraordinária, trazendo resultados esperados e positivos logo nos primeiros anos de sua implantação, iniciada em 1998.

5. O impacto do Fundef sobre a educação básica

Não é demais lembrar que os dois primeiros anos da gestão do presidente Fernando Henrique (1995-1996), sob o comando do ministro da Educação Paulo Renato Souza e sua equipe, foram de intenso debate nacional a respeito das mazelas e da situação crítica pela qual passava a educação básica brasileira. Na verdade, a necessidade de corrigir as distorções existentes foi colocada na Agenda Nacional, com o envolvimento de governadores e secretários estaduais de Educação, por meio do Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed; de prefeitos e secretários municipais de Educação, pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); e também dos parlamentares federais, em especial daqueles que participavam das Comissões de Educação da Câmara e do Senado Federal.

Os intensos debates culminaram com uma espécie de pacto pela educação básica, envolvendo várias ações que passavam pela melhoria do material didático e do livro escolar, pela criação do programa Dinheiro Direto na Escola, pela criação da TV Escola, pela necessidade de aperfeiçoamento dos professores, pela melhoria do sistema de avaliação, pela melhoria salarial dos professores e, sobretudo, pela colocação de todas as crianças na escola, com a criação do programa Bolsa Escola.

A aprovação da EC 14/96, a criação do Fundef e sua regulamentação pela Lei nº 9424/96, e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996, em vigor até hoje, foram os instrumentos legais necessários para que se avançasse em relação à Educação Básica, com a participação de todos – de governantes e da sociedade civil.

Com o Fundef posto em prática, não demorou muito para que os avanços na melhoria da educa-

ção básica brasileira pudessem ser percebidos e os primeiros resultados obtidos, ambos satisfatórios.

Os efeitos redistributivos do Fundef foram plenamente alcançados já em 1998, mantendo-se e melhorando a partir daí. Em seu primeiro ano de vigência, um total de 2.703 municípios brasileiros, responsáveis por 10 milhões de alunos do ensino fundamental tiveram uma receita adicional de R$ 2 bilhões nominais para serem aplicados exclusivamente em suas redes de ensino fundamental. Esses benefícios concentraram-se no Nordeste, onde 1.557 municípios, detentores de uma rede com 5 milhões de alunos, receberam um adicional de R$ 931,1 milhões.

No conjunto dos municípios brasileiros, o valor aplicado por aluno/ano no ensino fundamental em 1998 teve uma variação significativa: sem o Fundef, o valor gasto teria sido de R$ 335 por aluno/ano e, com o Fundef, passou para R$ 411 por aluno/ano, um aumento de 23%. Mais uma vez, os melhores resultados ocorreram no Nordeste, com o valor de R$ 170 por aluno/ano sem o Fundef e de R$ 321 por aluno/ano com o Fundef: um aumento de 89%.

Após a implantação em 1998, nos demais anos que se seguiram, o processo ocorreu com mais tranquilidade e a municipalização do ensino fundamental, que vinha se acentuando desde então, foi concretizada com a estabilidade e garantia de seu financiamento, o que explica grande parte da incorporação de 2 milhões de novos alunos à rede pública do ensino fundamental em um período muito curto.

Tabela 4 – Valor aplicado por aluno, por ano, no ensino fundamental da rede pública municipal no Brasil – 1998

Regiões	Valor por aluno/ano em 1998 – R$		
	Sem o Fundef	Com o Fundef	Variação – %
Norte	251	366	46
Nordeste	170	321	89
Centro-Oeste	370	371	0
Sudeste	602	550	-7
Sul	407	482	18
Brasil	335	411	23

Fonte: Souza, Paulo Renato (2005).

Ao garantir efetivamente um valor mínimo anual por aluno do ensino fundamental, mediante transferências federal e estadual aos municípios que mantinham redes de ensino fundamental, em especial aos mais carentes, concentrados nas regiões Norte e Nordeste do País, o Fundef corrige distorções históricas e oferece mais equidade entre as unidades federadas.

A redução significativa dos desequilíbrios regionais e tributários, que tanto prejudicavam alunos, professores e a própria educação básica brasileira, propiciou, de imediato, que gestores municipais e estaduais pudessem ofertar novas vagas no ensino fundamental, com a garantia constitucional de recursos para a manutenção de suas escolas.

Para se ter uma ideia, no período de 1995/2003, o sistema público de educação básica incorporou 6,3 milhões de novos alunos (aumento de16,9%). Com isso, o ensino fundamental foi praticamente universalizado, com destaque para a região Nordeste, que tinha a menor participação de crianças na escola. A taxa de matrícula líquida no ensino fundamental que, no Brasil, era de 85,9%, salta para 94,0% e, no Nordeste, o crescimento foi mais expressivo, passando de 77,1% para 92,2%.

As redes estaduais dobraram o número de matrículas no ensino médio, incorporando 3,8 milhões de novos alunos, algo sem precedentes na história da educação brasileira. A duplicação do número desses alunos em apenas seis anos deve-se à expansão da municipalização do ensino fundamental, em especial do ciclo I (anos iniciais), que gerou espaços físicos nas escolas e recursos orçamentários para que os estados avançassem no ensino médio.

Os municípios brasileiros, por sua vez, absorveram 1 milhão de novas crianças no ensino infantil (creche e pré-escola) e 7,4 milhões de novos alunos do ensino fundamental, dos quais 2,3 milhões pelo aumento da demanda ou que estavam fora da escola e 5,1 milhões que vieram das redes estaduais devido ao processo de municipalização.

Ao longo do período de 10 anos de vigência do Fundef, outros avanços significativos foram obtidos. Só para citar alguns:

- Em 1995, a taxa de matrícula líquida no ensino fundamental passa de 85,9% para 94,0% em 2002, mantendo-se estável em torno de 94,5% a partir de 2003 e estendendo-se assim até 2011 em pleno funcionamento do Fundeb;
- a taxa de conclusão do ensino fundamental, que era de apenas 33,5% dos jovens de 16 anos e de 43,6% dos jovens de 18 anos em 1997, chega, em 2007, a 60,8% e 73,5%, respectivamente;
- o rendimento escolar, medido pela taxa de aprovação do ensino fundamental, elevou-se 7,1 pontos porcentuais, passando de 76%, em 1997, para 83,1%, em 2007;
- a taxa de abandono do ensino fundamental, que era de 12,8% em 1997, foi reduzida para 4,8% em 2007, graças à melhoria do ambiente escolar;
- entre as crianças com 8 anos de idade, a taxa de alfabetização subiu de 76,7% para 85,9% de 1997 a 2007 e, no Nordeste, o crescimento foi ainda mais expressivo, passando de 49,7% para 75,5% em 2007;
- a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais caiu de 14,7% em 1997 para 10,1% em 2007.

Com esse avanço obtido no ingresso de crianças e de jovens na rede pública do ensino básico, aliado à melhora expressiva no fluxo escolar, observou-se um importante aumento na escolaridade média da população com 15 anos e mais, que passou de 5,8 anos de escolaridade, em 1997, para 7,3 anos em 2007.

E não foi só isso. Com os recursos para o ensino fundamental mais bem distribuídos, evidenciou-se a melhoria significativa na remuneração de professores, em especial das redes municipais e das regiões mais pobres do País; benefício que também se estendeu aos professores das redes de educação infantil e de ensino médio. A remuneração média dos professores da rede pública aumentou 29,6% em termos nominais entre dezembro de 1997 e junho de 2000, enquanto a inflação do mesmo período, medida pelo INPC/IBGE, foi de 12%. No Nordeste, o aumento médio foi de 59,8% no mesmo período.

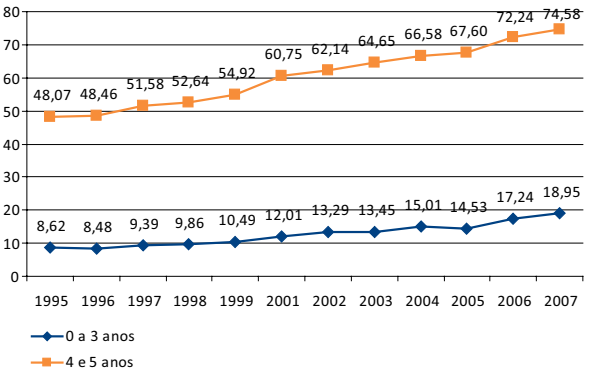
Outro importante avanço ocorreu no processo de qualificação dos professores, com a substituição gradativa daqueles com formação básica (leigos) pelos com curso superior, principalmente na educação infantil e ciclo I (anos iniciais) do ensino fundamental. Com isso, o número de professores leigos caiu de 262,5 mil para 68,8 mil no período de 1995/2002 e o de professores com curso superior no ciclo II (anos finais) do ensino fundamental e no ensino médio passou de 898,4 mil para 1.334,9 mil (aumento de 48,4%).

Os principais resultados obtidos durante a implantação do Fundef podem ser observados nos gráficos a seguir. O gráfico 1 mostra com clareza a evolução da porcentagem de crianças de 0 a 3 anos que frequentam escola no Brasil no período de 1995 a 2007, com expressiva expansão de 8,62% para 18,95%, assim como a de crianças de 4 e 5 anos, que saltou de 48,07 % para 74,58%, um aumento de 26,51 pontos percentuais.

O gráfico 2 mostra a expressiva expansão da taxa de matrícula líquida no ensino fundamental e médio no Brasil, durante o período 1995 – 2007, quando a do ensino fundamental passa de 85,9% em 1995 para 94% em 2002, permanecendo nesse patamar até o final da década. A do ensino médio mais que dobrou, passando de 23,49% em 1995 para 49,29% em 2007.

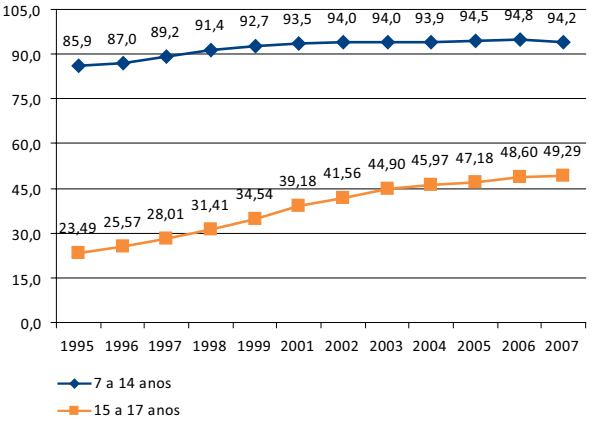
Esses avanços na educação básica brasileira foram obtidos mesmo não tendo havido crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB, que se manteve estável na casa de 4,0% em quase todo período que vai de 1995 a 2006.

Gráfico 1 – Educação infantil – Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que frequentam escola – Brasil: 1995 – 2007



Fonte: IBGE/Pnad – Elaboração: Todos pela Educação.

Gráfico 2 – Ensino fundamental e médio – Taxa de matrícula líquida em porcentagem – Brasil: 1995 – 2007



Fonte: IBGE/Pnad – Elaboração: Todos pela Educação.

Isso se deve em grande medida à implantação do Fundef, que evitou desperdícios de recursos com educação, repassando parcela significativa de recursos tributários para que estados e municípios aplicassem efetivamente seus recursos em educação. Isso significa dizer que, com os mesmos recursos disponíveis, pôde-se fazer muito mais pela educação brasileira.

Para isso, criou-se o Fundef e o seu objetivo foi amplamente alcançado: o de ser um instrumento modernizador das políticas públicas, criando instrumentos de gestão econômico-orçamentária e financeira, visando os avanços da educação básica brasileira e enfrentando o apagão educacional que perdurou nos anos 1980 e início dos anos 1990.

Na verdade, o Fundef foi um verdadeiro projeto de política pública educacional, coordenado pelo governo federal e implantado pelos parceiros estaduais e municipais que pretendeu criar condições efetivas para o cumprimento dos direitos civis estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 para a educação brasileira: acesso obrigatório à escola pública para as crianças de 7 a 14 anos, progressiva obrigatoriedade do ensino médio e a valorização do professor.

6. A transformação do Fundef em Fundeb: objetivos e impactos

A transitoriedade do Fundef terminaria em 2007, já no governo Lula, que tanto o combateu e o criticou durante todo o período, mas não encontrando uma alternativa mais criativa para o financiamento e melhoria da educação básica, optou por copiá-lo propondo, em linhas gerais, o mesmo caminho distributivo de recursos tributários e sua redistribuição pelo número de alunos da educação básica. E foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Qual a diferença entre o Fundef e o Fundeb? De modo resumido: bastante pequena!

Se o Fundef redistribuía 15% de um conjunto de impostos e os transferia na proporção do número de alunos do ensino fundamental, o Fundeb eleva essa distribuição para 20%, acrescentando dois novos impostos – o IPVA e o ITCMD, mas inclui os alunos do ensino infantil e do ensino médio, fazendo uma verdadeira confusão. Vamos aos fatos.

Durante a vigência do Fundef, as redes públicas da educação básica foram reorganizadas. Continuaram compartilhadas entre estados e municípios, mas com forte processo de municipalização em que os municípios passaram, em 2007, a responsabilizar-se por 76% dos alunos do ciclo I (anos iniciais) e os estados por 58% do ciclo II (anos finais). A educação infantil avançou com a participação dos municípios responsáveis por 96,4% das matrículas públicas e, os estados, pelo ensino médio com 97,8% das matrículas públicas. Diante disso, é preciso alertar que o Fundeb deu soluções iguais para problemas e responsabilidades diferentes.

O ensino fundamental, praticamente universalizado, precisava de apoio para melhorar a qualidade do ensino e a qualificação dos professores, tanto das redes estaduais como das municipais. A educação infantil municipalizada, de menor taxa de atendimento, precisava de apoio para a expansão e organização de sua rede e, também, para o aumento da oferta de novos e bons professores. O ensino médio estadualizado precisava de apoio para a expansão e organização de sua rede, para o aumento da oferta de novos e bons professores e, ainda, de auxílio para ampliar a taxa de conclusão do curso.

Ao misturar tudo em um único fundo, corre-se o risco de perder o foco, além de transferir recursos de um ciclo para o outro, dependendo de sua dependência administrativa. Muito mais lógico e racional seria criar um Fundo para a Educação Infantil, passando o MEC a articular-se com a Undime para auxiliar os municípios com recursos para a expansão da rede, a ampliação da cobertura e a manutenção de suas redes. O mes-

mo ocorreria com a criação de um fundo para o ensino médio, com o MEC articulando-se com o Consed para auxiliar os estados com recursos para a expansão da rede, a ampliação da cobertura e a manutenção de suas redes. O ensino fundamental poderia, também, ser aprimorado utilizando-se do mecanismo de funcionamento do Fundef, com sua experiência de 10 anos.

O Fundeb passou a ser um fundo maior, com pouca ou nenhuma inovação. O que ocorreu de diferença substancial em relação ao Fundef foi o crescimento dos recursos complementares da União, que mais tem contribuído para ampliar um pouco a participação percentual dos gastos com educação em relação ao PIB, mais do que em relação à qualidade do ensino ou expansão de redes, sobretudo no ensino médio.

Além do mais, o volume maior de recursos adicionais da União continua concentrado em oito estados do Nordeste e em dois do Norte, sem ser transferido aos demais estados, que continuam com problemas para expansão das redes de educação infantil e do ensino médio, isso sem mencionar o lento avanço em relação a sua qualidade.

É claro que cinco anos é um prazo curto para avaliação dos resultados do Fundeb, cuja transitoriedade vai até 2020. Mas, já era para se observar alguns resultados significativos, a exemplo do que aconteceu com o Fundef em seu início.

Mesmo assim, vamos mostrar alguns resultados disponíveis para o período de 2007 – 2012.

Em 2007, a porcentagem de crianças de 0 a 3 anos atendidas nas creches brasileiras, que era de 18,95%, passou para 21,20% em 2012. Durante a vigência do Fundef, o atendimento nessa faixa etária aumentou 11,33 pontos percentuais sem recursos de qualquer "fundo" e, agora, com recursos do novo "fundo", o crescimento foi de apenas 2,25 pontos percentuais, faltando muito para atingir a meta de 50% atendimento no final do atual Plano Nacional de Educação (PNE).

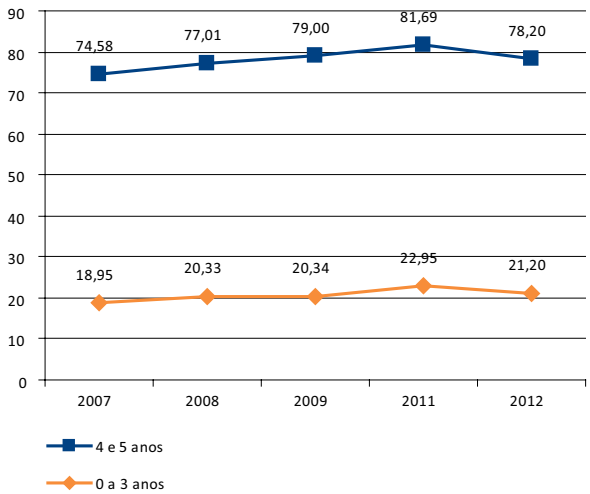
- em 2007, a porcentagem de crianças de 4 e 5 anos atendidas nas pré-escolas do País, que era de 74,58%, passou para 78,20% em 2012. Durante a vigência do Fundef, o atendimento nessa faixa etária aumentou 25,88 pontos porcentuais e, durante os primeiros anos de vigência do Fundeb, esse aumento foi de 3,62 pontos porcentuais, faltando muito para a meta de universalização em 2016. Há de haver um grande esforço em investimentos para absorver um milhão de crianças de 4 a 5 anos que ainda encontram-se fora da escola.

- no ensino fundamental, parece que nada mudou, uma vez que a taxa de matrícula líquida está estável desde a extinção do Fundef, situando-se, em 2011, em 94,6%, com mais de 500 mil crianças ainda fora da escola.

- no ensino médio, as dificuldades são ainda maiores, uma vez que a taxa de matrícula líquida cresceu pouco no período 2007–2012, passando de 49,29% para apenas 54,00%. O crescimento de apenas 4,71 pontos porcentuais pode ser considerado pífio se comparado com todo alarde feito em relação à aprovação do Fundeb e ao que se propunha em relação aos jovens de 15 a 17 anos: afinal, são 1,6 milhão de jovens ainda fora da escola.

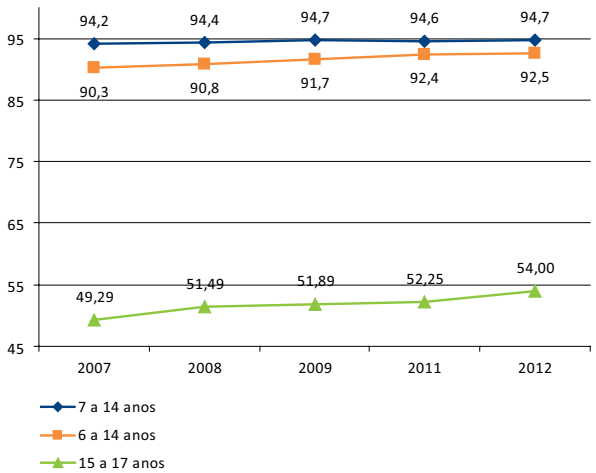
- a escolaridade média da população de 25 anos ou mais continuou crescendo, fruto do enorme esforço em colocar quase todas as crianças na escola em meados dos anos 1990. Quem tinha 7 ou 8 anos, em 1995, agora está na faixa dos 25 anos e, portanto, está mais escolarizado. Enquanto a taxa de escolaridade cresceu de 5,2 para 6,9 anos estudados de 1995 a 2007, chegou a 7,6 anos em 2012.

Gráfico 3 – Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que frequentam escola – Brasil: 2007-2012



Fonte: IBGE/Pnad – Elaboração: Todos pela Educação – 2007-2011
IBGE – Síntese de indicadores Sociais – 2012.

Gráfico 4 – Taxa de matrícula líquida nos ensinos fundamental e médio Brasil: 2007-2012 (em%)



Fonte: IBGE/Pnad – Elaboração: Todos pela Educação.
IBGE – Síntese de indicadores Sociais – 2012.

Deve-se reconhecer que, enquanto a complementação da União para o Fundef em seu início representou 3,4% de toda contribuição de estados e municípios, a contribuição da União para o Fundeb cresceu, representando 4,5% em seu 1º ano e 9,72% em 2012, reafirmando o compromisso do governo federal e do Congresso Nacional com o financiamento da educação básica.

O recente aumento da carga tributária de impostos e a vinculação obrigatória de parte desses recursos para a educação contribuíram para o crescimento constante dos gastos públicos com educação no País, passando de 4,3% do PIB, em 2006, quando ainda vigorava o Fundef, para 5,1% em 2010, aumento que ocorreu, praticamente, só na educação básica, que passou de 3,6% do PIB para 4,3% no mesmo período.

O gráfico 3 mostra a lenta evolução da porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que frequentam escolas de educação infantil durante o período de 2007 a 2012, cobrindo cinco anos de vigência do Fundeb. Por outro lado, o gráfico 4 mostra a mesma tendência em relação aos ensinos fundamental e médio, quando se verifica a lenta evolução de taxa de matrícula líquida no mesmo período. Tudo isso é muito preocupante.

7. O financiamento público no período recente

Na segunda metade da década de 2000, evidencia-se a ampliação dos gastos públicos com a educação brasileira, provocada pelo aumento

da carga tributária de impostos nos três níveis de governo. Na esfera federal, a Emenda Constitucional nº 59 extinguiu a Desvinculação de Receita da União (DRU), de forma gradativa no triênio 2009/2011; a extinção da CPMF em 2007 levou o governo federal a compensar parte da perda dessa receita, ampliando a receita de IOF de R$ 6,7 bilhões, em 2006, para R$ 20,3 bilhões, em 2008, e para R$ 31,8 bilhões em 2011.

Além disso, a formalização do emprego e o seu crescimento contribuíram para aumento da arrecadação do salário educação. O crescimento da economia contribuiu para o aumento da arrecadação do ICMS e do IPVA estaduais, beneficiando também os municípios, que ficam com 25% e 50%, respectivamente, das transferências constitucionais. Não menos importante foi a modernização das máquinas arrecadadoras nos três níveis de governo que, ao reduzir as "brechas" para a sonegação, possibilitaram mais receitas de impostos.

O conjunto dessas três ações ampliou a base de impostos passíveis de vinculação para a manutenção e desenvolvimento do ensino: a carga tributária, que em 2000 era de 30,4% do PIB, passa para 33,8% em 2005 e para 35,1% em 2010, ampliando os recursos destinados à educação. De uma média de 4,0% do PIB no período 2000/2005, os recursos da educação alcançam 5,1% em 2010.

Esse aumento do gasto com educação foi liderado por estados e municípios que, juntos, ampliaram suas participações no PIB de 3,3% em 2005 para 4,2% em 2011. Ao contrário do que se imaginava, o aumento dos gastos federais foi inexpressivo: apenas 0,2 pontos porcentuais do PIB entre 2005 e 2010, enquanto estados e municípios ampliaram 0,9 pontos porcentuais no mesmo período. Ao ampliar os gastos educacionais de estados e municípios, quem mais se beneficiou foi a educação básica.

Os estudos mais recentes sobre gastos públicos com educação mostram que o Brasil não gasta pouco com educação, estando um pouco acima do esperado em relação aos países com o mesmo nível de renda per capita. A questão que se coloca é que a população em idade escolar no Brasil é proporcionalmente maior comparativamente a outros países. Por isso, o gasto público por aluno em todos os níveis nos países desenvolvidos varia entre 20% e 28% da renda per capita, enquanto no Brasil essa proporção é de 18,9%. Em relação à educação básica, essas proporções não são muito diferentes, com índices superiores a 20% nos países desenvolvidos e, no Brasil, de 18% no ensino fundamental e de 13,4% no ensino médio.

Uma questão relevante em discussão é saber se o Brasil gasta muito ou pouco com educação em relação ao PIB. A polêmica é grande em decorrência de posições ideológicas e devido à grande disparidade de informações entre um País e outro. A seguir, algumas estatísticas oficiais disponíveis sobre o gasto público no ano de 2006 para 14 países selecionados:

- O Brasil gastava 18,9% do PIB per capita com educação em todos os níveis, participação superior à de seis países – Argentina, Chile, Coréia do Sul, Índia, México e Uruguai.
- No ensino fundamental, o Brasil gastava 18,0% do PIB per capita, superior a nove países – Coréia do Sul, França, Índia, Irlanda, Japão, México, Uruguai, Argentina e Chile.
- No ensino médio, com 13,4% do PIB per capita, a situação era menos confortável, pois o gasto brasileiro era superior ao de apenas três países – Chile, Índia e Uruguai.
- A grande distorção brasileira ocorre no gasto público com o ensino superior, uma vez que o gasto de 93,2% do PIB per capita, colocou o Brasil no incômodo 1º lugar, a frente de 13 países. O custo público do

aluno de curso superior no Brasil é muito maior do que o do aluno da educação básica.

Esses dados mostram que o gasto público com educação no Brasil está um pouco acima do que se verifica em países com o mesmo nível de renda per capita brasileira. Em outras palavras, o Brasil não gasta tão pouco com educação, como se debate na atualidade. O problema é que o Brasil tem uma proporção muito grande de população em idade escolar e ainda falta muito para a universalização do ensino básico.

Tabela 5 – Gasto público em educação em relação ao PIB, por nível de governo e por dependência administrativa Brasil: 2000 – 2010

Ano	Nível de ensino (em % do PIB)							Dependência administrativa (em % do PIB)		
	Todos os níveis	Educação		Ensino Fundamental		Ensino médio	Ensino superior	União	Estados	Municípios
		Básica	Infantil	1ª a 4ª Séries	5ª a 8ª Séries					
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7	0,7	1,7	1,5
2001	4,0	3,3	0,3	1,3	1,1	0,6	0,7	0,8	1,7	1,6
2002	4,1	3,3	0,3	1,5	1,1	0,4	0,8	0,7	1,8	1,6
2003	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7	0,7	1,6	1,6
2004	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7	0,6	1,6	1,6
2005	3,9	3,2	0,3	1,4	1,1	0,4	0,7	0,7	1,6	1,7
2006	4,3	3,6	0,3	1,4	1,3	0,6	0,7	0,7	1,9	1,8
2007	4,5	3,8	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7	0,8	1,9	1,8
2008	4,7	4,0	0,4	1,5	1,5	0,7	0,7	0,8	2,0	1,9
2009	5,0	4,2	0,4	1,6	1,6	0,7	0,7	-	-	-
2010	5,1	4,3	0,4	1,6	1,7	0,8	0,8	-	-	-

Fonte: INEP/MEC

Tabela 6 – Gasto público em educação, por aluno, em relação ao PIB *per capita* – Países selecionados: 2006

Países	Gasto público em % do PIB *per capita*
1º Portugal	28,0
2º Reino Unido	25,8
3º França	24,7
4º EUA	23,9
5º Espanha	22,3
6ºJapão	21,5
7º Irlanda	19,8
8º Brasil	18,9
9º Coréia do Sul	16,7
10º Argentina	15,8
11º México	15,5
12º Índia	14,0
13º Chile	11,7
14º Uruguai	10,6

Fonte: Veloso, Fernando (2010)

8. Considerações finais

Por se tratar de uma minirreforma tributária, com foco na educação, responsabilizando estados e municípios pela ampliação da oferta de vagas na educação básica, com critérios muito bem definidos em relação à repartição de parte das receitas de impostos, garantidos constitucionalmente, o Fundef projetou para as próximas décadas uma nova forma de financiamento da educação básica, caminho este que dificultava qualquer retrocesso.

As três principais receitas dos estados e municípios – ICMS, FPE e FPM – passaram a ter 15% de seus valores redistribuídos, no âmbito de cada estado, para os gestores estaduais e municipais, na proporção das respectivas matrículas do ensino fundamental regular, induzindo à expansão de novas matrículas, com a garantia de recursos para a manutenção de suas redes de ensino. Ao mesmo tempo, induziu os municípios a expandirem as matrículas do ensino infantil, mediante a prioridade da aplicação de mais 10% de seus impostos, o mesmo acontecendo com os estados em relação ao ensino médio.

Em um curto período de menos de 5 anos, as redes de educação básica se organizaram, cada qual assumindo sua responsabilidade, o que provocou um expressivo processo de municipalização no ciclo I do ensino fundamental (anos iniciais). Isso também deve ser considerado uma reorganização dessa rede.

Como havia uma transitoriedade de implantação ao longo de uma década, seria muito difícil que, ao seu final, houvesse uma mudança profunda que desarticulasse os seus objetivos. Uma mudança ou aprimoramento que não levasse em conta o número de alunos matriculados na rede pública seria um retrocesso. Também não daria mais para retirar recursos de impostos de estados e municípios já aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Repartir recursos tributários entre estados e municípios, na proporção de seus respectivos alunos, mudou completamente a lógica que perdurou por décadas durante a vigência dos critérios de distribuição e partilha do FPE, do FPM e do ICMS, que sempre levaram em conta a renda, a capacidade tributária e a população.

Por isso, a constituição de fundos tributários destinados à educação sempre foi bastante dis-

cutida e apenas se concretizou com a EC 14, que criou o Fundef. Criou-se, a partir daí, uma lógica tributária focada na educação, determinando que os governantes estaduais e municipais passassem a se preocupar em colocar crianças nas escolas, investindo na expansão de suas redes educacionais e na melhoria progressiva de sua qualidade.

Na Câmara Federal, o debate sobre o Fundef foi intenso e contou com o apoio da maioria, tanto que foi aprovado com votação expressiva. Apenas o Partido dos Trabalhadores (PT) votou contra. O que se constitui em enorme contradição ou incoerência.

Os críticos apressados do Fundef não perceberam que, o que estava em marcha, era um novo modelo de financiamento da educação básica, que poderia ser aperfeiçoado no decorrer dos anos.

A nova equipe do Ministério da Educação, que assumiu em 2003 sob o comando do Partido dos Trabalhadores, deu continuidade ao Fundef até o ano de 2006, quando venceu o prazo legal de existência do fundo conforme previa a legislação. Em 2007, o governo federal implantou o Fundeb que manteve a mesma lógica de funcionamento do Fundef e introduziu algumas mudanças com o intuito de ampliar o modelo de financiamento do sistema para toda a educação básica.

O novo fundo adicionou 5 pontos porcentuais de impostos ao coeficiente de transferência do Fundef (que passou de 15% para 20%), acrescentando novos impostos como o IPVA, ITCMD e ITR ao Fundeb com o objetivo de incluir os alunos de educação infantil e ensino médio, além dos alunos de ensino fundamental. Foi mantido o critério do Fundef de garantir, com recursos da União, o valor médio de gastos por aluno em todo o território nacional. Como o número de alunos contemplados foi ampliado em mais de 50%, ampliaram-se também as contribuições complementares da União aos estados que não atingiam o per capita médio por aluno.

O que deve ser salientado é a marcha da expansão de cobertura do atendimento de crianças na educação básica brasileira, decorrente da implantação do Fundef. Na verdade, o que se pretendia era dar condições para que todas as crianças tivessem acesso à educação pública e que os instrumentos de gestão e de apoio à educação pudessem, gradativamente, melhorar a qualidade da educação oferecida aos filhos dos trabalhadores brasileiros.

Durante a vigência do Fundef, a expansão da cobertura no atendimento, com prioridade no ensino fundamental, avançou de forma extraordinária, o mesmo não pode ser dito em relação ao Fundeb, com prioridade na educação infantil e ensino médio. O crescimento da cobertura de seu atendimento teve um ritmo inferior ao ocorrido durante a vigência do Fundef. A análise da evolução das matrículas e de cobertura de atendimento nas várias faixas etárias não deixa qualquer dúvida.

Uma coisa o Fundeb criou de bom, que foi garantir a partir do 5º ano de sua existência uma complementação federal de 10% dos recursos do Fundeb para a educação básica que, em 2012, totalizaram R$ 10,3 bilhões a preços correntes, correspondendo a 0,2% do PIB, a título de complementação para que estados e municípios aplicassem na educação básica pelo menos a média do gasto público por aluno, por ano. Foram precisos vários anos de administração do PT para que ampliassem seus gastos com educação básica e, mesmo assim, parece não estar trazendo o resultado esperado pela sociedade, que é a universalização da educação básica, com qualidade.

Quando estados e municípios recebiam seus recursos de transferências constitucionais de impostos, tinham a obrigação de aplicar 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, com total liberdade de aplicação. A prioridade era,

também, com a educação básica, mas muitos aplicavam parte desses recursos, direta ou indiretamente, no ensino superior, e até encontravam "brechas legais" para aplicar parte no esporte, na cultura e até mesmo em infraestrutura.

No caso dos municípios, estimava-se um "desvio" total da ordem de 2,5 pontos porcentuais do total de impostos. Isso equivalia a 10% de tudo que eram obrigados a aplicar com a educação. A regulamentação do Fundef procurou fechar essas "brechas legais", reduzindo a possibilidade de aplicação de recursos da educação em outras áreas, também importantes.

O Fundeb herdou todos os aspectos positivos criados pelo Fundef: recursos focados no aluno e na educação de forma geral, transparência e controle social da aplicação desses recursos, controle de aplicação e de sua gestão, complementação de recursos federais. O que se espera é o aperfeiçoamento da gestão e a continuidade da prioridade com o desenvolvimento e manutenção da educação básica, permitindo que as metas estabelecidas pelo Plano Nacional da Educação cheguem, em 2020, em um patamar aceitável por toda sociedade para o benefício de nossas crianças e dos jovens em idade escolar.

Se o Fundef contribuiu de forma significativa para a universalização do ensino fundamental, agora sob a vigência do Fundeb, o esforço maior deve ser feito para a universalização do ensino médio e da ampliação do atendimento infantil. A tímida meta de elevar a taxa de matrícula líquida do ensino médio para 85% de acordo com o atual Plano Nacional de Educação pode não ser alcançada no prazo previsto.

As autoridades educacionais do País não podem mais continuar em falta com os jovens de 15 a 17 anos, dos quais 2,7 milhões (25,5% do total) estão com atraso educacional, ainda permanecem matriculados no ensino fundamental e devem ser estimulados a continuar seus estudos. E o que falar dos 1,6 milhão de jovens que não estudam (15,1% do total) e, portanto, estão fora da escola? Importante mencionar, ainda, que as metas de ampliação do atendimento da educação infantil e do ensino médio vão encontrar dificuldades, caso não haja aumento de gastos com a educação ao longo dos próximos anos.

Vale mencionar que o valor por aluno/ano do Fundeb é inferior ao praticado no Fundef e, em uma simulação feita com os dados disponíveis para 2010, a vinculação de recursos tributários estadual e municipal deveria ser de 23% (e não 20%) para alcançar o mesmo valor *per capita* aplicado no ensino fundamental durante a vigência do Fundef.

Por fim, é imprescindível ressaltar que o mecanismo de financiamento do Fundeb nos municípios pode estar se esgotando, pois parcela significativa do seu valor já está comprometida com o pagamento de professores, bem acima dos 60% previstos pela legislação. O crescimento da rede e das matrículas do ensino infantil, necessário ao cumprimento das metas do PNE, pode levar a um estrangulamento dos recursos municipais ao longo dos próximos anos, o mesmo acontecendo com os estados em relação ao ensino médio. Além disso, está em marcha a gradativa implantação de cursos em tempo integral, que demandam mais recursos e mais professores.

Assim, mesmo com a estagnação e até redução no número de alunos ao longo dos próximos anos, por conta da transição demográfica, o atual gasto com educação pública como porcentual do PIB terá, necessariamente, que se elevar e, a eventual fonte do financiamento desses gastos maiores, como os *royalties* do petróleo, concentrada na União, é de difícil equacionamento para uma rede de educação básica de responsabilidade estadual e municipal e só virá após 2016.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, J. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005. Número especial.

AFONSO, J. R. Brasil: descentralização fiscal e avanços das políticas sociais. In: Seminario Regional de Política Fiscal, 15, 2003, Santiago de Chile. Trabalho apresentado no XV Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL. *(adicionar imprenta)*

AFONSO, J. R. **Fonte de recursos para o financiamento de Educação**. Câmara dos Deputados. Comissão Especial Plano Nacional de Educação. Brasília, 2011.

ALMEIDA JUNIOR, M. **Despesa com educação no Brasil**, 1 a 3. Publicado em 5 e 6 set. 2013. Disponível em: <http://mansueto.wordpress.com/>. Último acesso em: 6 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Evolução da educação básica no Brasil** (1991-1997). Brasília: INEP, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. **Balanço do primeiro ano do FUNDEF**. Brasília: MEC, 1999.

FELICIO, F. O ensino fundamental: desafios desde a alfabetização até a transição para o ensino médio. In: VELOSO, Fernando et al. (Org.). **Educação básica no Brasil**: construindo o País do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 117-140.

MADURO JUNIOR, P. R. R. **Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia). Escola de Pós-graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

MENESES, J. S. S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR** On-line, Campinas, n. 30, p. 149-163, jun. 2008. Disponível em *<indicar endereço eletrônico>*. Acesso em: *(indicar dada de acesso)*.

NEGRI, B. **O fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1997. Série documental. Textos para discussão, 3.

OLIVEIRA, F. A. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. IPEA: Brasília, 2010. Texto para Discussão nº 1.469.

SOUZA, P. R. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica**. São Paulo: Moderna, 2013.

VELOSO, F. 15 anos de avanços na educação no Brasil: onde estamos? In: _____ et al. (Org.). **Educação básica no Brasil**: construindo o País do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 3-24.

VELOSO, F. A evolução recente e propostas para melhoria da educação no Brasil. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, S. (Orgs.). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 215-253.

Impactos do FUNDEF sobre matrículas, docentes e escolas em São Paulo

Alison Pablo Oliveira (USP)
Ana Maria de Paiva Franco (Insper e USP)
Naercio Menezes Filho (UFU)

1. Introdução

No debate sobre como elevar a qualidade no sistema educacional público, discute-se se é preciso elevar os recursos destinados à educação, em particular no que diz respeito à remuneração dos professores, para que bons profissionais sejam atraídos e mantidos na rede pública. Esta questão é discutida também no âmbito internacional: quanto os recursos extras para escolas e professores podem efetivamente contribuir para a melhoria da qualidade de ensino e diminuir as desigualdades?

No Brasil, o Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) foi um programa do governo federal que entrou em vigor em janeiro de 1998, durante o segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e que significou uma profunda transformação na forma de financiamento do ensino fundamental público do País[1]. Além de garantir uma melhor distribuição dos recursos educacionais, o Fundef aumentou a quantidade total de recursos investidos neste nível de ensino. O programa estabeleceu regras antes inexistentes para a distribuição de recursos entre estados e municípios, que passou a depender do número de alunos matriculados nas respectivas redes sob a responsabilidade de cada esfera pública dentro dos estados e, além disso, vinculou 60% dos fundos a gastos com salários dos professores do ensino fundamental.

Por ter significado uma mudança exógena, ou não diretamente correlacionada com os resultados educacionais, o Fundef proporciona uma importante experiência para testar o efeito que variações nos recursos causam no sistema educacional. Neste trabalho, busca-se analisar os efei-

1 O Fundef foi substituído pelo Fundeb em 2007. O novo fundo estendeu a lógica de financiamento do Ensino Fundamental instaurada pelo Fundef para todo o Ensino Básico.

tos do Fundef sobre vários resultados escolares dos municípios paulistas disponíveis no Censo Escolar, como o número de alunos matriculados nas escolas públicas, o número de professores, o tamanho de turmas, aprovação e evasão escolar, infraestrutura das escolas e, por fim, qualificação dos professores. Utilizando-se a metodologia de estimação de diferenças em diferenças, e tomando-se como grupo de tratamento as escolas municipais, compara-se a evolução desses indicadores para os municípios paulistas nos anos de 1995, 1997, 1999, 2001, 2003 e 2005, tomando-se vários grupos como controle.

Em primeiro lugar, comparamos as escolas municipais com as escolas privadas, no Estado de São Paulo como um todo, para ver se o efeito da introdução do Fundef alterou os indicadores educacionais, independentemente de a escola ter ganhado ou perdido recursos. Há possíveis efeitos decorrentes dos incentivos gerados pelo fundo, como as escolas aumentarem as matrículas, reprovarem os alunos e mesmo reclassificá-los como alunos especiais para tentarem ganhar mais recursos[2].

Em segundo lugar, analisamos os efeitos do Fundef, em termos de escolas ganhadoras de recursos e escolas perdedoras, na própria rede municipal. Neste caso, busca-se verificar se quem ganhou recursos os aplicou em infraestrutura, na contratação de professores (mais contratações e contratações de professores mais escolarizados). Em terceiro lugar, buscou-se verificar se a magnitude do valor ganho com o Fundef importa para os resultados acima mencionados.

Para as informações sobre o desempenho e características dos alunos, características dos professores e escolas, são utilizados os dados do Censo Escolar, levantamento do Ministério da Educação. Para as informações sobre os recursos recebidos do Fundef, gastos com Educação e demais informações da execução orçamentária (receitas e despesas) dos municípios, são utilizados os dados do Ministério da Fazenda sobre Finanças Públicas Municipais (Finbra).

Este trabalho está dividido da seguinte forma: além desta introdução, a seção 2 faz uma breve revisão da literatura sobre o tema, a seção 3 descreve as características do Fundef, a seção 4 apresenta a estratégia empírica e os dados utilizados, a seção 5 traz os resultados das análises e, por fim, na seção 6 estão os comentários finais.

2. Revisão da literatura

2.1. Literatura Internacional

Em países em desenvolvimento, é de se esperar que políticas voltadas para a elevação de recursos possuam efeitos maiores sobre o desempenho dos alunos do que em países desenvolvidos. Isso porque os países em desenvolvimento partem de um ponto inferior no nível de recursos existentes. Porém, observar as experiências dos países desenvolvidos pode ajudar a melhorar a eficiência dos investimentos em educação. Não basta elevar os gastos sem uma correta percepção de como esses recursos efetivamente contribuem para a melhoria da qualidade.

Hanushek (2005) argumenta que poucos países obtiveram sucesso na busca de melhorar a

2 A partir do ano 2000, a fórmula de cálculo do coeficiente de participação nos recursos do fundo mudou e passou a incluir também aqueles alunos classificados como "especiais" que, assim como os de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular, receberam uma ponderação 5% maior que os alunos de 1ª a 4ª série no cálculo de recursos a receber. Isso pode ter gerado vários incentivos, como a busca por maior inclusão deste tipo de aluno no ensino público ou, simplesmente, a reclassificação de alunos já matriculados no Ensino Fundamental Regular.

qualidade de suas escolas[3]. A razão, segundo o autor, é que pouco se atentou para a importância da habilidade dos professores, e que, por isso, as políticas que visam aumentar capacitação e experiência desses profissionais não surtiram efeito sobre o desempenho dos alunos. O debate acerca de como elevar a oferta de bons professores ainda está em aberto. Apesar de toda ênfase que o autor costuma dar ao papel do professor na qualidade do ensino, ele é cético quanto à capacidade de o aumento de recursos per capita melhorar os resultados. Em Hanushek (2002), defende-se desenhar um sistema de incentivos com foco no desempenho dos alunos, e não desperdiçar recursos com "políticas de insumo" – infraestrutura, salários de professores, classes menores – que, a seu ver, são "pouco eficazes". Esse trabalho argumenta que a chave está na criação de incentivos de desempenho para professores e funcionários das escolas e não na simples elevação dos níveis salariais dos profissionais da educação.

Já no estudo de Barber e Mourshed (2007), realizado para verificar o que os países com os melhores sistemas educacionais do mundo fizeram e estão fazendo para alcançar a excelência no ensino público, os autores chegaram à conclusão de que a qualidade de um sistema educacional não pode exceder a qualidade de seus professores. No centro do aprendizado e da qualidade do ensino, os autores colocam a valorização dos professores e dos diretores. Em todos os países analisados, independentemente do grau de centralização do sistema, de sua história ou cultura nacional, esses profissionais são atraídos por diversas políticas de incentivo, principalmente monetário, de forma que conseguem recrutar para a formação de professores o terço superior da distribuição de cada geração de formandos, que no Brasil corresponderia ao ensino médio[4]. Dentre as principais formas de atrair bons profissionais destaca-se a equiparação do salário de um professor iniciante ao salário inicial dos demais recém-formados que entram no mercado, a valorização do status da profissão de professor[5], além de um processo de seleção para a entrada, acirrado e controlado pelo Estado (Ibid., p. 19).

Outro estudo que destaca a importância do diferencial de salários para a atração e manutenção de bons profissionais é o de Clotfelter et al. (2007). O estudo traz evidências de que um programa de intervenção do governo no Estado da Carolina do Norte, que oferecia um bônus salarial de US$1.800 para professores certificados em determinadas disciplinas e que trabalhassem em escolas com elevada taxa de pobreza ou baixo desempenho acadêmico, foi capaz de reduzir em 17% a taxa de rotatividade dos professores-alvo, apesar de sua curta duração (2001, 2002 e 2003). Além disso, o estudo mostra que os professores que mais responderam ao incentivo foram os mais experientes, e a experiência do professor é uma das poucas características observáveis que, na literatura internacional, aparece relacionada ao aprendizado

3 Como melhorar a qualidade nas escolas é ainda um desafio para os formuladores de políticas educacionais e há uma forte corrente que defende que a saída não está correlacionada com os níveis de gasto no setor. Para uma maior discussão das evidências internacionais, ver HANUSHEK (2002, 2005a, 2005c), HANUSHEK e RIVKIN (2004) e BARBER e MOURSHED (2007). Para o caso do Brasil ver, por exemplo, MENEZES-FILHO (2007).

4 Na Coréia do Sul são recrutados os 5% melhores, na Finlândia os 10%, e em Singapura e Hong Kong os 30% melhores. Nos Estados Unidos, os programas de sistemas em rápida melhoria, como o "Boston Teaching Residency", o "New York Teaching Fellows" e o "Chicago Teaching Fellows" fazem a mesma coisa, recrutando os graduados das melhores universidades.

5 Segundo (BARBER e MOURSHED, 2007), a Inglaterra conseguiu transformar o professor na profissão mais popular entre os alunos do 2º e 3º graus em apenas cinco anos. Mesmo nos países em que a profissão já tem um status elevado, como a Finlândia e a Coréia do Sul, o governo elevou o *status* do professor primário em relação ao secundário controlando a oferta de professores em cada nível ou oferecendo um pequeno diferencial mensal no salário para os professores do ensino primário.

dos alunos. Nessa mesma linha, Ondrich, Pas e Yinger (2008) mostraram que a probabilidade de professores deixarem de lecionar é menor nos municípios onde os professores têm salários relativos maiores na comparação com os demais trabalhadores. Além disso, professores com salários próximos ao topo da distribuição de salários possuem uma probabilidade menor de trocar de distrito.

Quanto a gastos em infraestrutura para redução da desigualdade, utilizando regressão descontínua, Leuven, Lindahl, Oosterbeek e Webbink (2007) estimaram o impacto de fundos extras para escolas com grande proporção de alunos com baixo desempenho. O primeiro esquema dava recursos extras para pessoal às escolas primárias com pelo menos 70% dos alunos de minorias desfavorecidas. Já o segundo dava recursos extras para computadores e softwares às escolas primárias com pelo menos 70% dos alunos de qualquer grupo desfavorecido. Os autores não encontraram efeitos positivos para nenhum dos dois esquemas. Além disso, foi encontrado um impacto negativo e significativo para o segundo esquema, o que sugere que políticas de investimentos em informática não são eficazes para melhorar o desempenho nas escolas. Essa tese é corroborada por outros estudos como Angrist e Lavy (2002), Goolsbee e Guryan (2006), Rouse and Krueger (2004).

Analisando o impacto de classes menores no aprendizado, Konstantopolous e Chun (2009) utilizaram dados do Projeto STAR e do "Lasting Benefits Study" para estimar os efeitos de classes pequenas nas diferenças de resultados em matemática, leitura e ciências. No Projeto STAR, 11.571 alunos do Tennessee e seus professores foram aleatoriamente escolhidos para salas de aula dentro de suas escolas, desde a educação infantil até a terceira série. Os resultados mostraram que todos os tipos de estudantes que estudaram em classes pequenas nas séries iniciais obtiveram um melhor desempenho nas séries mais avançadas. Especialmente em leitura e ciências, alunos com baixo desempenho se beneficiaram mais, o que sugere que políticas de redução de classes podem ser eficazes para reduzir a diferença de resultados entre os alunos.

Ainda utilizando dados do Projeto STAR, Chetty et al. (2011) avaliaram seus impactos de longo prazo juntando os dados experimentais a registros administrativos. O estudo relata que os resultados dos testes no jardim de infância estão altamente correlacionados com os rendimentos aos 27 anos de idade, como a chance de entrar na faculdade, de possuir casa própria, como poupança e aposentadoria. Os autores também relatam uma maior probabilidade de estudantes de classes menores entrarem na faculdade e de obterem melhores resultados. No entanto, os autores não encontraram efeitos significativos do tamanho das classes nos rendimentos aos 27 anos de idade. Outro ponto levantado é que alunos que tiveram professores mais experientes obtiveram melhores salários aos 27 anos.

Clotfelter, Ladd e Vigdor (2011) chamam atenção para o fato de que há uma grande desigualdade na distribuição entre a qualidade dos professores nas diferentes escolas norte-americanas, e essa desigualdade é claramente desvantajosa para as minorias e para os estudantes de mais baixa renda. Utilizando dados da Carolina do Norte, os autores medem o potencial de políticas de diferencial de salários para alterar esse padrão. No entanto, os autores chegam à conclusão de que os professores mais qualificados respondem mais à mistura racial e de renda dos alunos da escola do que aos salários quando comparados aos professores menos qualificados.

De uma maneira mais geral, Fryer (2011) mede o impacto de uma série de políticas relacionadas a aumentos de gastos nos resultados de escolas com baixo desempenho em Houston, Texas. No ano letivo 2010-2011, foram implantadas cinco estratégias tidas como bem sucedidas em "escolas charter" em nove das escolas com mais baixo desempenho em Houston. As medidas adotadas foram: aumento do

tempo de instrução (horas-aula), uma abordagem mais rigorosa voltada para formação de capital humano, amplo uso de tutoriais para orientar o ensino, uso frequente de dados para avaliar o aprendizado e uma política de expectativa de resultados elevados. O estudo mostra que houve um impacto positivo de 0,277 desvios padrões em matemática e de 0,062 em leitura, resultado muito semelhante aos de outros estudos do gênero.

Mais recentemente, em diversas partes do mundo, houve a adoção de políticas de incentivos financeiros atrelados ao desempenho dos professores. Dentro da lógica de remuneração dos professores por desempenho, o governo José Serra implantou, em 2008, um sistema de bonificações aos professores e funcionários das escolas paulistas que cumprissem as metas do Idesp pré-estabelecidas pela Secretaria de Educação. Oshiro et al. (2011) avaliaram o efeito do pagamento desses bônus na proficiência escolar dos alunos paulistas e encontraram efeitos significativos para as notas de português e matemática no quinto ano do ensino fundamental.

2.2. Literatura Nacional

A literatura brasileira a respeito da relação entre gastos educacionais e qualidade da educação é bastante escassa. Embora esse tema esteja frequentemente na agenda política, são necessários mais estudos científicos que analisem os verdadeiros impactos de aumentos nos gastos na qualidade do ensino. No entanto, além de Oshiro e Scorzafave, já citado anteriormente, existem outros estudos feitos no Brasil.

Anuatti-Neto et al. (2003) apontam que houve ganho salarial relativo a favor dos professores das escolas públicas decorrentes do Fundef. Segundo este estudo, os principais beneficiados pelo programa (em termos de ganhos salariais) foram os professores de escolas municipais, localizadas em cidades pequenas e, em termos regionais, pertencentes às regiões menos favorecidas (Nordeste, Norte e Centro-Oeste)[6].

Já Menezes-Filho e Pazello (2007) analisam o impacto do Fundef sobre a proficiência dos alunos e os salários dos professores no ano imediatamente posterior à criação do programa. Os autores utilizam como grupo de tratamento as escolas públicas (municipais e estaduais) e como grupo de controle as escolas particulares. Assim, identificam um efeito positivo do aumento dos salários dos professores sobre a proficiência dos alunos da rede pública. Além disso, os autores sugerem que o ganho de proficiência seja fruto da atração de melhores professores em função dos melhores salários oferecidos.

Por outro lado, Andrade et al. (2008) argumentam que o Fundef gerou incentivos para que professores aumentassem a taxa de repetência dos alunos e com isso também os seus salários, uma vez que os recursos do fundo, da forma como o programa é desenhado, são diretamente proporcionais ao número relativo de alunos matriculados nas escolas públicas de estados e municípios. O aumento da taxa de repetência seria observado nas últimas séries do ensino fundamental (de 6º a 9º ano), por serem as que apresentam menores taxas de evasão e, além disso, apenas nos municípios com pequeno número de escolas, em que a ação individual de uma escola (agente) teria poder de influenciar o resultado final do jogo (receber mais recursos por ter mais alunos matriculados). No entanto, a partir de 2009, passou a vigorar o Idesp no Estado de São Paulo. E, como o fluxo escolar é considerado para seu cálculo, o incentivo para o aumento da taxa de repetência foi mitigado.

Com relação aos gastos em geral, Menezes-Filho e Amaral (2009) utilizam dados da prova Brasil e dos

6 Outros estudos para o caso do Brasil apontam que, em geral, o salário dos professores das redes públicas de ensino vem aumentando nos últimos dez anos e que, além disso, o diferencial de salários em relação ao pago pelo setor privado e outras ocupações no setor público, também tem diminuído (ver Afonso, 2007; Barbosa Filho e Pessôa, 2008).

gastos municipais disponibilizados através do Finbra para testar a existência de relação entre as despesas municipais com educação e o desempenho médio das escolas municipais. Os resultados mostram que, após controlarem por características da população do município e por horas-aula, o efeito encontrado foi pequeno e apenas para municípios com notas mais altas no 5º ano. Nesse mesmo sentido, Nascimento (2007) elaborou um estudo com base nos dados disponíveis para 274 municípios do Estado da Bahia, nos quais o governo estadual aplicou provas de proficiência em matemática e português para alunos do 5º ao 9º ano. Após controlar por características observáveis, o autor não encontrou efeitos significativos seja para os gastos ou para seus determinantes.

Por outro lado, Diaz (2007) também utilizou dados do Finbra, no entanto, mediu o impacto dos gastos no Ideb municipal. A autora conclui que existe um impacto positivo dos gastos, mas sua magnitude é pequena. Como será exposto a seguir, no Estado de São Paulo, o Fundef impactou de forma positiva uma série de indicadores educacionais.

3. O Fundef

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado em 1997, no segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1998 em todo o País, exceto no Estado do Pará, onde teve início em julho de 1997. O fundo alterou a estrutura de financiamento do ensino fundamental público do País pela subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com distribuição de recursos automática de acordo com o número de alunos matriculados nas redes municipal e estadual de ensino fundamental.

A Constituição de 1988 estabeleceu que 25% das receitas totais de estados e municípios e 18% das receitas da União fossem gastos com educação, mas não estabeleceu regras para o emprego destes recursos e nem mecanismos de fiscalização. Embora atendesse a uma reinvindicação antiga da sociedade por reserva e garantia de mais recursos para a educação, a lei não solucionou o problema da disparidade de recursos existentes entre as redes de ensino em cada Estado e entre unidades da federação, e não conseguiu garantir o financiamento adequado do ensino obrigatório. A heterogeneidade observada nas escolas se agravou porque estados e municípios com diferentes demandas por educação apresentavam recursos e gastos por aluno que variavam diretamente com relação à renda per capita da região e inversamente à demanda por educação pública. Estados ou municípios ricos, com poucas escolas, acabavam apresentando elevado gasto por aluno, e não havia garantia alguma de que estes correspondessem realmente a gastos no sistema educacional em si[7].

A partir da entrada em vigor do Fundef, 60% das receitas totais que cabiam aos gastos com educação de estados e municípios passaram a ser obrigatoriamente gastas na manutenção e desenvolvimento da educação fundamental. Porém, ao invés de serem diretamente aplicados nas diferentes esferas de governo, esses recursos passaram a ir antes para um fundo comum do Estado e então, num segundo momento, redistribuídos para estados e municípios na mesma proporção de alunos matriculados nas suas escolas de ensino fundamental. O fundo foi composto, basicamente, por recursos próprios de estados e municípios, originários de fontes já existentes, sendo constituído de 15% do:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

7 Como ressaltam MENEZES-FILHO e PAZELLO (2007), em municípios ricos em que sobravam recursos, os gastos eram feitos em atividades pouco relacionadas à educação, como pavimentação de ruas próximas à escola, construção de ginásios de esportes, etc.

- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar no 87/96), e
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.

Além desses recursos, houve complementação por parte do governo federal para que fosse garantido um valor mínimo por aluno/ano aos governos estaduais e municipais no âmbito do Estado em que esse valor per capita não fosse alcançado (ver INEP, 2004).

Os recursos do fundo iam para os estados e municípios que atendiam alunos do ensino fundamental em suas respectivas redes de ensino público, de acordo com o número de matrículas reportado pelo Censo Escolar do ano anterior. As matrículas na educação infantil (creche e pré-escola) e no ensino médio e ensino supletivo, em qualquer nível, não eram consideradas para efeito da distribuição de recursos do fundo.

Em 1998 e 1999, os coeficientes de distribuição dos recursos foram estabelecidos com base no número de alunos do ensino fundamental regular. Porém, a partir de 2000, houve mudança na regra de alocação, de maneira que o cálculo passou a ser realizado considerando-se:

- O número de matrículas no ensino fundamental regular e na educação especial;
- O valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os segmentos de 1ª a 4ª série, da 5ª a 8ª série e da educação especial (em todos os níveis);
- Diferencial de 5% no valor por aluno/ ano dos alunos de 5ª a 8ª e educação especial com relação aos alunos da 1ª a 4ª série.

Seguindo essas regras, calculava-se o coeficiente de distribuição dos recursos do fundo de um dado município ou governo estadual de acordo com a fórmula:

$$CD = \frac{\{[FD1(NA1a4 + ENM1a4)] + [FD2(NA5a8 + ENM5a8 + NAe + ENMe]\}}{\{[FD1(TA1a4 + TENM1a4)] + [FD2(TA5a8 + TAe + TENM5a8 + TENMe)]\}}$$

Onde:

CD = coeficiente de distribuição dos recursos

FD1= fator de ponderação das matrículas de 1ª à 4ª série do ensino fundamental regular = 1,00

FD2= fator de ponderação das matrículas de 5ª à 8ª série do ensino fundamental regular e do ensino fundamental especial = 1,05

NA1a4= número de alunos da 1ª à 4ª série do ensino fundamental regular do município ou governo estadual

ENM1a4= estimativa de novas matriculas da 1ª à 4ª série do ensino fundamental regular do município ou governo estadual = zero

NA5a8= número de alunos da 5ª à 8ª série do ensino fundamental regular do município ou governo estadual

ENM5a8= estimativa de novas matrículas da 5ª à 8ª série do ensino fundamental regular do município ou governo estadual = zero

NAe= número de alunos do ensino fundamental especial do município ou governo estadual

ENMe= estimativa de novas matrículas do ensino fundamental especial do município ou governo estadual = zero

TA1a4= total de alunos de 1ª à 4ª série do ensino fundamental regular no âmbito do Estado

TENM1a4= total de estimativas de novas matrículas de 1ª à 4ª série do ensino fundamental regular no âmbito do estado = zero

TA5a8= total de alunos de 5ª à 8ª série no âmbito do estado

TENM5a8= total de estimativas de novas matrículas de 5ª à 8ª série do ensino fundamental regular no âmbito do estado = zero

TAe= total de alunos do ensino fundamental especial no âmbito do estado

TENMe= total de estimativas de novas matrículas no ensino fundamental especial no âmbito do estado = zero

No âmbito de cada estado havia um valor por aluno/ano com base na previsão de receita do Fundef e no número de alunos no ensino fundamental (regular e especial) das redes municipais e estaduais do ano anterior. O valor per capita era calculado de maneira que o valor referente aos alunos de 5ª a 8ª e da educação especial fosse 5% superior ao referente aos alunos de 1ª a 4ª.

Como exemplo, suponha que o montante anual de recursos calculado do Fundef no âmbito de um Estado em um determinado ano fosse R$ 90 milhões. Se o número total de alunos matriculados de 1ª a 4ª série nas redes públicas de ensino (municipais e estaduais) dentro deste Estado fosse então 120 mil, de 5ª a 8ª fosse 80 mil e na modalidade educação especial fosse 2 mil, o valor por aluno era calculado da seguinte maneira:

$$\text{Valor por aluno /ano de 1ª a 4ª série} = \frac{\text{R\$ } 90.000.000{,}00}{120.000 + 80.000 \times 1{,}05 + 2.000 \times 1{,}05} = \text{R\$ } 436{,}68$$

Valor por aluno /ano de 5ª a 8ª série e Educação Especial
= (1,05) x R$ 436,68 = R$ 458,52

Desta forma, também era possível calcular o montante previsto do fundo para cada município de acordo com o número de alunos matriculados na sua rede de ensino. Suponha, por exemplo, que num dado exercício do ano t um município dentro do Estado dado acima possuísse 2 mil alunos matriculados de 1ª à 4ª série, 1,7 mil matriculados de 5ª à 8ª e 200 alunos na modalidade educação especial. O total de recursos que este município receberia do fundo da Unidade Federada em que se encontra seria calculado previamente como:

R$ 436,68 x 2.000	= R$ 873.360,00
+ R$ 458,52 x 1.700	= R$ 779.484,00
R$ 458,52 x 200	= R$ 91.704,00

Receita anual do município = R$ 1.744.548,00

Como dito anteriormente, foi estabelecido um valor anual mínimo por aluno/ano, a ser assegurado ao governo estadual e aos governos municipais localizados nos estados onde esta relação entre o total da receita estimada do fundo e o total de alunos do ensino fundamental (redes estadual e municipal) fosse inferior a esse valor mínimo[8].

8 Para 1997 esse valor foi estabelecido pela própria lei que regulamentou o Fundef. Em 1998 passou a ser fixado por meio de Decreto Federal e a partir de 2000 passou a ocorrer definindo-se valores diferenciados para a 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª e educação especial. Os repasses da complementação da União tinham seus valores definidos no início de cada exercício (anualmente), em que os valores mensais eram calculados e publicados por meio de Portaria do Ministério da Fazenda. O valor do Fundo repassado mensalmente não equivalia a 1/12 do valor anual estimado no início do exercício, pois as previsões de receitas se alteram no decorrer do ano devido às variações nas receitas tributárias tanto da União quanto dos estados. Os demais recursos que compunham o Fundef eram creditados automaticamente na conta específica do Fundo no Banco do Brasil, a partir do seu valor efetivamente arrecadado, e a cada mês os depósitos se efetivavam nas mesmas datas de transferências para as contas estaduais e municipais das fontes originárias dos recursos que compunham o Fundo. Assim, os repasses do ICMS ocorriam semanalmente, os do FPE, FPM e IPI exportação ocorriam decenalmente (dias 10, 20 e 30 do mês) e a desoneração das exportações e complementação da União ocorriam ao final de cada mês. Os recursos do Fundef, antes de serem distribuídos, iam para o Banco do Brasil, que então realizava o rateio (por governos do Estado e do município) no âmbito de cada Estado separadamente, tendo como base os coeficientes de distribuição passados pelo MEC (INEP, 2004, p. 11).

Quanto às regras de utilização dos recursos do Fundef, a mais importante delas foi aquela que estabeleceu que, no mínimo, 60% dos recursos do fundo deveriam ser destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público (regular, especial, indígena, supletivo, inclusive alfabetização de adultos), englobando os professores e os profissionais que exercem atividade de suporte pedagógico, como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, em efetivo exercício. Isto valeria tanto para os profissionais integrantes do Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e aos formais e legalmente contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente (Inep, 2004, p.14).

O restante dos recursos (de até 40% do total) deveria ser direcionado para despesas diversas "para manutenção e desenvolvimento do ensino". Estas despesas incluíam:

a. Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais de educação (como habilitação de professores leigos, formação continuada para os profissionais da educação, remuneração de pessoal em atividades técnico-administrativas etc.[9]);

b. Aquisição, manutenção, construção e conservação das instalações e equipamentos necessários ao ensino (como a aquisição de imóveis, reformas, mobiliário necessário ao atendimento das necessidades do ensino, manutenção de equipamentos existentes, reforma de instalações físicas etc);

c. Uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino (aluguel de imóveis e equipamentos, despesas com serviços de luz, água, comunicação etc.)

d. Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas para o aprimoramento da qualidade e expansão do ensino;

e. Realização de atividades necessárias ao funcionamento do ensino (despesas com vigilância, limpeza, conservação, aquisição de materiais como giz, papel, canetas etc.);

f. Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima (quitação de empréstimos realizados para investimentos em educação);

g. Aquisição de material didático escolar e manutenção de transporte escolar.

Portanto, o governo Fernando Henrique Cardoso inovou, alterando profundamente o financiamento do ensino fundamental no País. Primeiramente, porque o seu desenho foi feito de modo a diminuir as disparidades de recursos existentes entre as escolas do ensino público dentro de cada estado, uma vez que passou a redistribuir os recursos entre estados e municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas de ensino fundamental sob responsabilidade de cada esfera pública. Além disso, passou a garantir uma homogeneidade de recursos maior entre as unidades da federação e Distrito Federal, uma vez que estabeleceu um gasto nacional mínimo por aluno, ficando o governo federal responsável por realizar repasses sempre que este gasto mínimo não fosse atendido. E, por fim, vinculou 60% dos recursos provenientes do fundo a gastos com salários dos professores.

9 Foi proibida a remuneração do Secretário Estadual ou Municipal de Educação com recursos do Fundef, bem como a daqueles profissionais dos serviços de assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica oferecidos aos alunos do ensino fundamental.

4. Estratégia Empírica e bases de dados

4.1. Estratégia empírica

Para avaliar os impactos do Fundef sobre os diversos indicadores educacionais de interesse, neste trabalho será utilizada a metodologia de diferenças em diferenças aplicada de forma pioneira em Card (1990) e descrita em Angrist e Krueger (1999). A abordagem é a mesma daquela utilizada por Andrade et al. (2007) na análise dos impactos do Fundef sobre a taxa de reprovação dos alunos, bem como daquela que Menezes-Filho e Pazello (2007) utilizam para estimar os impactos do Fundo sobre os salários dos professores e o aprendizado dos alunos.

No caso mais simples de aplicação de diferenças em diferenças, tem-se dois períodos de tempo e dois grupos de comparação, um grupo de tratamento e outro de controle. Idealmente, as unidades de observação se encontram em um dos dois grupos por acidente, e uma mudança exógena na variável explicativa de interesse, que afete apenas o grupo de tratamento, permitirá a identificação de um efeito causal desta sobre a variável dependente. Os dois períodos de tempo marcam antes e depois de ocorrida essa mudança exógena na variável causal, por exemplo, decorrente de uma política do governo (como no caso aqui em questão).

Como nas aplicações empíricas a aleatoriedade dos grupos nem sempre é observada, um importante componente desta estratégia de identificação é a escolha do grupo de controle que, de preferência, deve apresentar a mesma tendência que o grupo de tratamento no que diz respeito à evolução da variável dependente antes da mudança. Desta forma, pode-se atribuir com maior precisão a mudança ocorrida na variável como efeito causal.

Em um primeiro momento, os grupos de comparação serão as escolas municipais, potenciais beneficiadas com a introdução do Fundef em 1998, e as escolas privadas no Estado de São Paulo. As variáveis de interesse serão: o número de alunos matriculados nas escolas públicas, o número de professores, o tamanho de turmas, aprovação e evasão escolar, infraestrutura das escolas e a qualificação dos professores. O ano base de comparação é 1997, antes da introdução do Fundef. O que se pretende observar, nesse momento, é se o Fundef gerou incentivos para que as escolas municipais aumentassem, ao longo do tempo, o seu número de alunos como tentativa de receber mais recursos do Fundo.

Em seguida, serão utilizados como grupo de tratamento e controle, respectivamente, aquelas escolas municipais que ganharam recursos do Fundo em determinado ano e as escolas municipais que não ganharam recursos do Fundo no mesmo ano. Neste caso, serão comparados os indicadores de infraestrutura nas escolas, de características do corpo docente (se houve mais contratações de professores, número de professores por ciclo e nível escolaridade dos mesmos) entre as escolas municipais que ganharam recursos do Fundo e as que não ganharam.

Por fim, pretende-se investigar se o montante de recursos recebidos/transferidos ao Fundo importa. Neste caso, à equação adiciona-se o valor líquido de recursos do Fundo em determinado ano na equação de interesse. A formalização do modelo enunciado encontra-se no apêndice II.

4.2. Bases de dados

Censo Escolar

O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC), em parceria com

os governos estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e prefeituras municipais. Ele contém informações sobre características das escolas, como insumos de produção e infraestrutura, composição do corpo docente em termos de modalidade de ensino, níveis de instrução dos professores, desempenho acadêmico dos alunos (apenas no que diz respeito a taxas de aprovação e reprovação), número de matrículas e turmas nos diferentes turnos entre outras.

Os dados sobre as matrículas são levantados entre os meses de março e abril de cada ano e consolidados por Estado, no âmbito das Secretarias Estaduais de Educação, processados no Inep e publicados no Diário Oficial da União. Depois da publicação dos dados preliminares (entre os meses de setembro e outubro) os estados e municípios têm o prazo de 30 dias para apresentação de recursos com vistas à retificação de dados eventualmente incorretos. No final de novembro de cada ano, os dados do Censo Escolar são publicados de forma definitiva[10].

Finbra

Os dados sobre as receitas e contribuições dos municípios ao fundo a partir de 1998, bem como o montante líquido de recursos do Fundef ao final de cada exercício, podem ser obtidos a partir da base de dados do Ministério da Fazenda denominada "Finanças do Brasil – dados contábeis dos Municípios", conhecida também como Finbra. Ela contém dados da execução orçamentária (receitas e despesas) e do balanço patrimonial (ativo e passivo) para cada município, bem como os dados consolidados por estados e para o Brasil (ver Ministério da Fazenda, 2008).

A cobertura da Finbra, porém, não é completa e, ao se juntar as informações sobre os recursos do Fundef que cada município recebeu com aquelas das escolas por município, perderam-se algumas observações de escolas naqueles municípios que não constavam no mesmo ano na base da Finbra.

Estatísticas Descritivas

A Tabela 1 apresenta algumas estatísticas descritivas para os municípios do Estado de São Paulo com relação a recebimento de recursos líquidos do Fundef. A primeira coluna refere-se aos municípios que não tiveram saldo líquido positivo com Fundef em nenhum ano da análise (1999, 2001, 2003 e 2005); na segunda coluna encontram-se as médias dos municípios da amostra que obtiveram saldos positivos em um ou dois anos e, finalmente, a terceira coluna representa os municípios mais beneficiados pelo programa – aqueles com saldos positivos em três ou em todos os anos da análise. O índice de Gini apresentado na tabela corresponde à renda familiar per capita, no ano de 2000, nos municípios do Estado de São Paulo.

10 Depois de sua publicação definitiva no Diário Oficial da União, os dados sobre as matrículas eram então utilizados para o cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundef para o ano seguinte (Inep, 2004, p.8).

Tabela 1 – Estatísticas descritivas – médias municipais

	Não ganhou	Ganhou 1 ou 2 anos	Ganhou 3 ou 4 anos
PIB per capita (1996)	8.395,14	6.402,12	5.850,87
	(979,45)	(999,73)	(379,26)
Gini (2000)	0,287	0,388	0,367
	(0,024)	(0,021)	(0,020)
Matrículas (1997)	2.702,69	3.076,29	13.799,98
	(879,55)	(740,67)	(9.350,58)
Professores (1997)	81,881	53,121	431,000
	(31,766)	(11,985)	(315,458)
Razão aluno/professor (1997)	24,124	25,635	27,530
	(1,001)	(0,807)	(0,690)
Laboratório de ciências (1997)	0,206	0,065	0,118
	(0,053)	(0,018)	(0,022)
Biblioteca (1997)	0,511	0,365	0,403
	(0,066)	(0,053)	(0,046)
Laboratório de informática (1997)	0,084	0,024	0,067
	(0,037)	(0,011)	(0,023)
Quadra esportiva (1997)	0,456	0,448	0,559
	(0,063)	(0,053)	(0,046)
Ensino superior 1ª a 4ª (1997)	0,410	0,424	0,341
	(0,035)	(0,031)	(0,027)
Ensino superior 5ª a 8ª (1997)	0,133	0,083	0,122
	(0,033)	(0,019)	(0,021)
N	42	58	59

Nota-se que o Fundef teve sucesso em beneficiar os municípios paulistas mais pobres e com maior concentração de renda. Os beneficiados possuíam os menores produtos per capita, cerca de 30% menos com relação aos municípios que não receberam ou perderam recursos em todos os anos do estudo.

Outro fato que merece destaque é que o número de matrículas é bem maior entre os municípios que mais ganharam recursos, cerca de 70% das matrículas da amostra. Isso se deve ao critério de distribuição de recursos apresentado na seção 3, que leva em conta o número de matrículas em cada rede de ensino. No entanto, esses municípios também apresentavam uma maior quantidade de professores, de modo que a relação aluno/professor mostrou-se semelhante entre os grupos analisados.

Quanto à infraestrutura, observou-se que os municípios que não ganharam recursos apresentavam uma maior porcentagem de escolas com laboratórios de ciências, bibliotecas e laboratórios de informática. No entanto, os municípios mais beneficiados apresentavam uma maior porcentagem de escolas com quadras esportivas, além de proporcionalmente mais bibliotecas, laboratórios e professores de 5ª a 8ª séries graduados, quando comparados a regiões que obtiveram saldo positivo uma ou duas vezes.

Com relação aos professores de 1ª a 4ª série, os municípios que mais receberam recursos possuíam cerca de 8 pontos percentuais, ou 20%, menos professores com ensino superior.

Tabela 2 – Total de municípios na amostra do Estado de São Paulo por receita líquida do Fundef

	1999	2001	2003	2005
Receita líquida positiva	113	158	191	126
Receita líquida nula	0	0	5	0
Receita líquida negativa	198	156	123	192
Porcentagem com receita líquida positiva	36,3%	50,3%	59,9%	39,6%

Finalmente, a tabela 2 apresenta o total de municípios por saldo da receita do Fundef para todos os anos da análise. Além disso, a última linha apresenta a porcentagem de municípios com receita líquida positiva em cada ano. Percebe-se que houve um aumento da porcentagem de localidades com receita líquida positiva até o ano 2003 e uma queda em 2005.

5. Resultados

Número de alunos e professores

De acordo com as estimações reportadas no Apêndice I, tendo como base o ano de 1997, as escolas municipais do Estado de São Paulo apresentaram um crescimento no número de matrículas

no ensino fundamental superior ao das escolas privadas, em todo o período analisado. Isto pode ter decorrido devido a outros fatores, como a municipalização do ensino e a elevada repetência relativa observada nas escolas públicas (ver Tabela 6). No caso da municipalização, no entanto, é de se esperar que as escolas privadas também tenham captado alunos neste processo. Quanto à importância que as taxas de fluxo escolar desempenharam, observa-se que a taxa de abandono também é superior nas escolas municipais (o que tenderia a diminuir o número de matrículas). Em todo caso, essa questão será discutida com mais detalhes a seguir.

A Tabela 4 mostra o estimador de Diferenças em Diferenças para razão "alunos por professor" no ensino fundamental. Nota-se que houve um "efeito-Fundef" de aumento do número de alunos por professor em 1999. Porém, nos demais anos, o efeito se mostrou não significativo, na maioria dos casos. O aumento do número de alunos por professor não é bom, porque poderia indicar uma maior escassez de recursos advinda da implantação do fundo. No entanto, o efeito negativo observado em 1999 pode ser atribuído a uma possível demora no processo de contratação de professores frente ao aumento das matrículas, que foi contornada com o passar dos anos. No ano de 2005, embora não seja estatisticamente significativo, o coeficiente estimado tem sinal negativo. Isso pode significar o início de um processo de redução da distância entre as escolas públicas e particulares do Estado de São Paulo com relação à razão aluno professor.

Com relação ao número de professores no ensino fundamental, no Estado de São Paulo, as estimativas mostraram que houve um aumento maior nas escolas municipais, em todos os anos analisados. Na Tabela 5, observa-se que todos os estimadores de diferenças em diferenças apresentaram sinais positivos e significantes a 1%, à exceção do estimador da variável de receitas do Fundef nos modelos 2 e 3, que foram estatisticamente iguais a zero. Dessa forma, tomando-se o período como um todo, houve crescimento no número de professores no ensino fundamental e esse crescimento foi significativamente maior do que aquele observado nas escolas privadas. Os resultados obtidos para o número de professores vão ao encontro dos resultados obtidos para o número de matrículas no ensino fundamental nos municípios (Tabelas 3) e aos obtidos para os efeitos do fundo sobre a razão alunos/ professor (Tabelas 4). Houve um aumento no número de matrículas mais que proporcional ao aumento no número de professores no ensino fundamental das escolas municipais em 1999, mas, a partir de então, a contratação de professores vem acompanhando o aumento do número de matrículas nos municípios paulistas.

Fluxo escolar

Com relação ao fluxo escolar, foram estimados os efeitos do Fundef sobre a repetência, aprovação e abandono. A Tabela 6 traz os resultados para o caso do total de alunos reprovados como variável dependente. O efeito Fundef se mostra positivo e significativo em todos os anos – exceto para 1999 no modelo 3 – que pode ter acontecido porque os alunos que foram incluídos no sistema tinham mais dificuldades do que os alunos já existentes. No entanto, pode-se notar (modelos 2 e 3) que a taxa de reprovação parece não estar correlacionada com o recebimento de recursos do Fundef. Além disso, percebe-se que houve uma diminuição da taxa de reprovação no ano de 2005 quando comparado com o ano de 2003.

Quanto ao total de abandono, os resultados apontam uma diminuição devido ao Fundef (Tabela 7). Isto é um claro avanço que pode ser atribuído ao programa. Além disso, a diferença na taxa de abandono entre escolas particulares e públicas tem ficado cada vez menor com o passar o tempo.

Finalizando a análise do fluxo escolar, a Tabela 8 mostra que houve poucos efeitos sobre a taxa de aprovação nas escolas públicas do Estado de

São Paulo. Apenas no modelo 3, em 1999, nota-se queda de 1%. No entanto, isso pode ser atribuído à política de progressão continuada adotada em 1998, no governo Mário Covas.

Infraestrutura

Também se estimou o "efeito-Fundef" sobre a proporção de escolas com laboratório de ciências nos municípios paulistas. Para este caso, os parâmetros resultantes da estimação se mostraram não significativos, como mostra a Tabela 9.

A Tabela 10 reporta as estimações da equação para a variável dependente "laboratório de informática nas escolas". Inicialmente, o Fundef não teve impacto sobre esse tipo de insumo nas escolas. Mas, a partir de 2003, nota-se um aumento da proporção de escolas públicas paulistas com laboratório de informática quando comparadas às escolas privadas. Essa observação pode indicar que investimentos em infraestrutura são mais demorados e exigem um tempo maior para que os resultados possam ser observados.

Os resultados da estimação para a variável dependente "proporção de escolas com biblioteca" apontam que houve um aumento relativo das escolas municipais com bibliotecas em todo período analisado: 1999, 2001, 2003 e 2005. Já as estimações pelo modelo 2 indicam que, nas escolas municipais daqueles municípios que receberam transferências maiores do fundo, houve um aumento relativo da proporção de bibliotecas apenas em 2001. Outro ponto a ser destacado é que, em 2005, a proporção de escolas públicas com biblioteca cresceu menos do que a proporção de escolas particulares, com relação ao ano de 2003.

Procurou-se estudar também se o Fundef teria gerado incentivo para gastos com "quadra de esportes" nas escolas municipais. Os parâmetros estimados pelo método de diferenças em diferenças no modelo 1 apontam que não houve aumento relativo das escolas municipais com quadras de esporte nos anos analisados (Tabela 12). Os modelos 2 e 3 mostram, respectivamente, que houve um aumento nos municípios que receberam mais recursos com relação aos demais e nos que receberam transferências positivas.

Formação dos professores

Um dos objetivos do Fundef foi valorizar o papel do professor no ensino fundamental. O compromisso de dedicar 60% dos recursos advindos do fundo com salários dos profissionais do ensino visou incentivar a carreira e, consequentemente, elevar a concorrência e a qualidade dos professores.

A Tabela 13 traz os resultados do estimador de diferenças em diferenças para a variável dependente "proporção de professores de 1ª a 4ª série com o ensino superior". Os resultados indicam ter havido um "efeito-Fundef" de melhora relativa deste indicador nas escolas municipais paulistas em todos os anos. Observa-se que, em média, as escolas públicas paulistas possuem maior porcentagem de professores com ensino superior completo de 1ª a 4ª do que as escolas particulares. Além disso, essa diferença aumentou em cada ano da análise.

A Tabela 14 traz os resultados da mesma estimação para a variável dependente "proporção de professores de 5ª a 8ª série com o ensino superior". Neste caso, todos os parâmetros estimados para comparação entre as escolas públicas e particulares se mostraram negativos e significativos. Dessa maneira, pode-se pensar que o impacto positivo do Fundef sobre a qualidade dos professores da rede pública só ocorreu no caso dos professores de 1ª a 4ª série. No entanto, prestando-se mais atenção nos resultados, nota-se que a diferença entre as redes de ensino sempre diminuiu quando comparada com a diferença do ano imediatamente anterior. Ou seja, embora a proporção de professores de 5ª a 8ª com ensino superior tenha crescido mais entre as escolas particulares, a diferença de crescimento tem sido cada vez menor ao longo do tempo.

6. Conclusão

Neste capítulo procurou-se captar o efeito que o Fundef exerceu sobre uma série de indicadores educacionais do ensino fundamental no Estado de São Paulo, a saber: total de matrículas; razão do número de alunos pelo total de professores; total de professores; taxa de reprovação; taxa de aprovação; taxa de abandono; proporção de escolas com laboratório de ciências, laboratório de informática, quadra de esportes, biblioteca; proporção de professores no ensino fundamental de 1ª a 4ª série com o ensino superior completo e proporção de professores no ensino fundamental de 5ª a 8ª série com o ensino superior completo.

Para tal, foram utilizadas as informações do Censo Escolar e da base de dados do Ministério da Fazenda conhecida como Finbra para se construir um painel de municípios com informações dos anos 1997, 1999, 2001, 2003 e 2005 sobre as características (na média, por município) de suas escolas municipais e privadas e sobre os recursos líquidos repassados pelo Fundef aos municípios a partir de 1999. Estimou-se o efeito Fundef sobre cada indicador educacional de interesse pelo método de diferenças em diferenças com o ajuste de três diferentes modelos.

No que diz respeito aos efeitos do fundo sobre as matrículas e alguns dos insumos escolares no ensino fundamental, as estimações indicam que o Fundef provocou um aumento das matrículas nas escolas públicas do Estado de São Paulo, e esse aumento foi superior ao aumento observado nas escolas particulares do Estado. Além disso, a diferença de crescimento mostrou-se crescente ao longo do tempo.

Olhando-se para a quantidade de alunos por professor, após a implantação do Fundef, houve um aumento no ano de 1999. No entanto, a diferença entre escolas públicas e particulares cresceu cada vez menos com o passar dos anos, havendo indícios de início de redução no ano de 2005.

Também nota-se, no Estado de São Paulo, aumento maior da proporção de escolas municipais com bibliotecas e laboratório de informática (especialmente a partir de 2003, neste último caso), quando comparadas às escolas particulares.

Com relação aos professores, observa-se um aumento do número de professores dedicados ao ensino fundamental público paulista. O aumento persistiu mesmo quando descontado o crescimento no número de professores no ensino privado e, além disso, a diferença de crescimento entre as redes de ensino aumentou ao longo do período.

Quanto à formação dos professores, o Fundef teve um impacto positivo sobre a proporção de professores de 1ª a 4ª série com ensino superior completo. Já essa mesma proporção de 5ª a 8ª série cresceu mais entre as escolas particulares paulistas. No entanto, a diferença entre as taxas de crescimento diminuiu ao longo tempo.

Alguns efeitos estimados do Fundo aparentemente foram nulos, como no caso de: a proporção de escolas com laboratório de ciências e a taxa de aprovação dos alunos (a não ser em 1999). Efeitos negativos foram encontrados sobre as taxas de reprovação. Por outro lado, houve diminuição da taxa de abandono nas escolas paulistas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. C. et al. **Free-rider and gaming in the distribution of revenues across schools**. São Paulo, out. 2007. Mimeo.

AFONSO, L. E. et al. **Um estudo sobre os diferenciais de remuneração entre os professores das redes pública e privada de ensino**. São Paulo, mar. 2007. Mimeo.

AMARAL, L. F. L. E. A.; MENEZES-FILHO, N. A Relação entre Gastos Educacionais e Desempenho Escolar. In: Encontro Nacional de Eco-

nomia, 36, 2008, Salvador. **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia**. Niterói: ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2008.

ANGRIST, J. D.; KRUEGER, A. B. Empirical strategies in labor economics. In: ARSHENFELTER, O.; CARD, D. (Ed.). **Handbook of labor economics**, v.3. Amsterdam: Elsevier, 1999.

ANUATTI NETO, F. et al. Avaliação dos salários dos professores da rede pública de Ensino Fundamental em tempos de FUNDEF. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 8, n. 3, p. 124-145, 2003.

BARBER, M.; MOURSHED, M. **How the world's best-performing school systems come out on top**. McKinsey&Company, set. 2007.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. Retorno da educação no Brasil. In: **Programa de seminários acadêmicos do Instituto de Pesquisas Econômicas da USP**, 15/09/2006. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br>. Acesso em 29/10/2006.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. **A carreira do professor estadual no Brasil: os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul.** Brasil, jan. 2008. Mimeo.

BIONDI, R. L.; FELÍCIO, F. **Atributos escolares e o desempenho dos estudantes**: uma análise de painel dos dados do SAEB. Brasília: INEP, 2007.

CASTRO, C. M.. **Investiment in education in Brazil**: a study of two industrial communities. Tese (PhD). Graduate School of Vanderbilt University, 1970.

CHAY, K. Y. et al. The central role of noise in evaluating interventions that use test scores to rank schools. **American Economic Review**. v. 4, n. 95, p. 1237-1258, 2005.

CLOTFELTER, C. et al. Would higher salaries keep teachers in schools? Evidence from a policy intervention in North Carolina. **Journal of Public Economics**, p. 1-19, jul. 2005.

FELÍCIO, F.; FERNANDES, R. **O efeito da qualidade da escola sobre o desempenho escolar**: uma avaliação do ensino fundamental no Estado de São Paulo. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 2006.

FERNANDES, R. **Índice de desenvolvimento da educação básica** (Ideb). Texto para discussão n.26, 2007. Disponível em:

<http://www.publicações.inep.gov.br>. Acesso em: 15/07/2008.

FRIEDMAN, M. The role of government in education. In: SOLO, R. A. (Ed.). **Economics and the public interest**. New Brunswick, NJ: Rutgers University, 1955.

GLEWWE, P.; J, H. Student achievement and schooling choice in low-income countries: evidence from Ghana. **Journal of Human Resource, Austin, TX, n.** 29, v. 3, p. 843-864, 1994.

GLEWWE, P. et al. An Eclectic approach to estimating the determinants of achievement in Jamaican Primary education. **World Bank Economic Review**. Washington, DC, v. 9, n. 2, p. 231-258, 1995.

GLEWWE, P. et al. "Teacher Incentives." **American Economic Journal: Applied Economics**, 2(3): 205-27, 2010.

GURYAN, J. Does Money Matter? Regression-Discontinuity Estimates from Education Finance Reform in Massachusetts. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. Working paper No. 8269, may. 2003.

HANUSHEK, E. A. et al. Do higher salaries buy better teachers? **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, MA. Working paper n. 7082, 1999.

HANUSHEK, E. A.;RIVKIN, S. G. How to improve the supply of high quality teachers. In: RAVITCH, D. (Ed.). **Brookings papers on education policy**. Washington: Brookings Institution Press, 2004. p. 7-25.

HANUSHEK, E. Interpreting recent research on schooling in developing countries. **World Bank Research Observer**. v. 10. n. 2, p. 227-246, 1995.

HANUSHEK, E. Teacher Quality. In: IZUMI, L. T; EVERS W. M. (Ed.). **Teacher Quality**. Stanford: Hoover Institution Press, 2002. p. 1-12.

HANUSHEK, E. et al. Teachers, school and academic achievement. **Econometrica**. v. 73, n. 2, p. 417-458, mar. 2005b.

HANUSHEK, E. The economics of school quality. **German economic review**, v. 3, n. 3, p. 269-286, ago. 2005a. Disponível em: <http://edpro.stanford.edu/ hanushek/ content.asp?contentId=49>. Acesso em: 29/10/2006.

HANUSHEK, E. A.; PACE, R. R. Who chooses to teach (and why)? **Economics of education review**, v. 14, n. 2, p. 101-117, jun. 1995.

HANUSHEK, E. Why quality matters in education. **Finance and development**, p.15-19, jun. 2005c. Disponível em: <http://edpro.stanford.edu/hanushek/ content.asp?contentId=49>. Acesso em: 29/10/2006

HECKMAN, J. J. Randomization and social policy evaluation. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, MA. Technical Working Paper n. 107,1992.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **SAEB Primeiros resultados**: médias de desempenho do SAEB 2005 em perspectiva comparada. Fevereiro, 2007. Disponível em: <http://www.INEP.gov.br/download/SAEB/2005/ SAEB1995_2005.pdf>. Acesso em: 15/03/2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Nota técnica**: Índice de desenvolvimento da educação básica. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 15/07/2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **FUNDEF** – Manual de orientação, maio, 2004. Disponível em: <http://www.siope.INEP.gov.br/arquivos/manuais/manual FUNDEF.pdf>. Acesso em: 28/02/2008.

KINGDON, G. The Quality and efficiency of public and private schools: a case study of urban India. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, v. 58, n. 1, p. 55-80, fev. 1996.

KREMER, M. Randomized evaluations of educational programs in developing countries: some lessons. **American Economic Review**, v. 93, n. 2, p.102-115, 1995.

LANGONI, C. G. **As causas do crescimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: APEC, 1974.

LAZEAR, E. P. Teacher Incentives. **Swedish Economic Policy Review**. v. 10, n. 3, p. 179 –214, 2003.

LEE, V. E. Using multilevel methods to investigate research questions that involves nested data: examples from education. **Estudos em avaliação educacional**, n. 24, p. 47-68, jul./dez. 2001a.

LEE, V. E. What are multilevel questions, and how might we explore them with quantitative me-

thods. **Estudos em avaliação educacional**, n. 24, p. 31-45, jul./dez. 2001b.

MCEWAN P. J. et al. School choice, stratification and information on school performance: lessons from Chile. Preliminary draft for presentation at the 16th Panel of Economic. **Journal of LACEA**, 2007.

MENEZES-FILHO, N. A. et al. Definição de metas de desempenho para as escolas estaduais paulistas.. 2008. Mimeo.

MENEZES-FILHO, N. A.; PAZELLO, E. Do teachers' wage matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil. Economics of Education Review, n. 26, p. 660-672, 2007.

MENEZES-FILHO, N. A. Os determinantes do desempenho escolar no Brasil. Instituto Futuro Brasil, IBMEC São Paulo e Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. Sumário Executivo, 2007.

MIGUEL, E.; KREMER, M. Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities. Econometrica, v. 72, n. 1, p. 159-217, 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Finanças do Brasil – FINBRA. Receitas e despesas dos Municípios. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/ estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 15/03/2008.

MIZALA, A. et al. Tradeoffs in the generation of school quality information. Journal of Development Economics. n. 84, p. 61-75, 2007.

MULLIGAN, C. B. Galton versus the human capital approach do inheritance. Journal of Political Economy, v. 107, n. 6, p. S184-S224, 1999.

MURNANE, R. J. et al. How important are cognitive skills of teenagers in predicting subsequent earnings? Journal of Policy Analysis and Management, v. 19, n. 4, p. 547-568, 2000.

Oshiro, C. H.; SCORZAFAVE, L. G. Efeito do pagamento de bônus aos professores sobre a proficiência escolar no Estado de São Paulo, ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39, 2011, Foz do Iguaçu. Anais do XXXIX Encontro Nacional de Economia. ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2011.

SEMEGHINI, U. C. FUNDEF: uma revolução silenciosa. 2001. Mimeo.

SOARES, T. M. Influência do professor e do ambiente em sala de aula sobre a proficiência alcançada pelos alunos avaliados no Simave 2002. Estudos em Avaliação Educacional, n. 28, p. 103-123, jul./dez. 2003a.

SOARES, T. M.; MENDONÇA, M. C. M. Construção de um modelo hierárquico para os dados do SIMAVE 2000. Pesquisa Operacional, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 421-441, set./dez. 2003b.

SOARES, T. M. Modelo de três níveis hierárquicos para a proficiência dos alunos de 4ª série avaliados no teste de língua portuguesa do SIMAVE/PROEB 2002. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, n. 29, p. 73-87, maio/ago. 2005.

SOARES, J. F. et al. O efeito de 248 escolas de nível médio no vestibular da UFMG nos anos de 1998, 1999 e 2000. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, n. 24, p. 69-117, jul./dez. 2001.

APÊNDICE I – TABELAS DE REGRESSÕES

Tabela 3 – Efeitos do Fundef sobre Matrículas

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	0.081 (1.14)	0.081 (1.21)	0.082 (1.18)
2001	0.132 (1.88)	0.134 (2.04)*	0.133 (1.95)
2003	0.146 (2.09)*	0.150 (2.29)*	0.148 (2.17)*
2005	0.142 (2.04)*	0.147 (2.24)*	0.145 (2.13)*
Pública	0.333 (4.83)**	0.362 (5.57)**	0.345 (5.11)**
Pública*1999	0.630 (6.80)**	0.808 (9.16)**	0.404 (4.20)**
Pública*2001	0.802 (8.72)**	0.894 (10.27)**	0.490 (4.90)**
Pública*2003	0.976 (10.65)**	1.013 (11.72)**	0.648 (6.25)**
Pública*2005	1.032 (11.26)**	1.021 (11.82)**	1.016 (10.55)**
Pública*1999*Fundef		0.157 (13.18)**	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2001*Fundef		0.130 (10.43)**	
Pública*2003*Fundef		0.129 (8.06)**	
Pública*2005*Fundef		-0.001 (0.58)	
Pública*1999*Fundef>0			0.615 (6.81)**
Pública*2001*Fundef>0			0.607 (7.01)**
Pública*2003*Fundef>0			0.540 (6.20)**
Pública*2005*Fundef>0			0.020 (0.23)
Constant * p<0.05; ** p<0.01	6.085 (117.13)**	6.071 (124.21)**	6.080 (119.69)**
R2 N	0.41 2,643	0.48 2,643	0.44 2,643

Tabela 4 – Efeitos do Fundef sobre a razão alunos /professor

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	-0.107	-0.107	-0.107
	(4.40)**	(4.41)**	(4.41)**
2001	-0.135	-0.135	-0.135
	(5.65)**	(5.66)**	(5.66)**
2003	-0.188	-0.188	-0.188
	(7.90)**	(7.91)**	(7.91)**
2005	-0.233	-0.232	-0.232
	(9.78)**	(9.78)**	(9.78)**
Pública	0.898	0.900	0.900
	(38.09)**	(38.24)**	(38.23)**
Pública*1999	0.068	0.085	0.030
	(2.16)*	(2.66)**	(0.89)
Pública*2001	0.036	0.041	0.004
	(1.13)	(1.29)	(0.12)
Pública*2003	0.023	0.025	-0.001
	(0.75)	(0.81)	(0.02)
Pública*2005	-0.004	-0.004	-0.013
	(0.14)	(0.13)	(0.39)
Pública*1999*Fundef		0.015	
		(3.40)**	
Pública*2001*Fundef		0.007	
		(1.62)	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003*Fundef		0.007	
		(1.22)	
Pública*2005*Fundef		-0.001	
		(0.80)	
Pública*1999*Fundef>0			0.104
			(3.32)**
Pública*2001*Fundef>0			0.060
			(2.00)*
Pública*2003*Fundef>0			0.039
			(1.29)
Pública*2005*Fundef>0			0.019
			(0.64)
Constant	2.370	2.369	2.369
	(133.60)**	(133.83)**	(133.80)**
R2	0.77	0.77	0.77
N	2,643	2,643	2,643

* p<0.05; ** p<0.01

Tabela 5 – Efeitos do Fundef sobre o número de professores no Ensino Fundamental

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	0.166	0.166	0.166
	(2.68)**	(2.87)**	(2.75)**
2001	0.258	0.261	0.260
	(4.22)**	(4.57)**	(4.35)**
2003	0.335	0.339	0.337
	(5.51)**	(5.96)**	(5.66)**
2005	0.374	0.378	0.377
	(6.15)**	(6.67)**	(6.34)**
Pública	-0.512	-0.485	-0.502
	(8.50)**	(8.62)**	(8.53)**
Pública*1999	0.583	0.742	0.395
	(7.22)**	(9.72)**	(4.70)**
Pública*2001	0.767	0.853	0.486
	(9.56)**	(11.32)**	(5.57)**
Pública*2003	0.940	0.975	0.642
	(11.76)**	(13.03)**	(7.11)**
Pública*2005	1.022	1.011	1.020
	(12.79)**	(13.52)**	(12.16)**
Pública*1999*Fundef		0.141	
		(13.63)**	
Pública*2001*Fundef		0.122	
		(11.27)**	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003*Fundef		0.122	
		(8.81)**	
Pública*2005*Fundef		-0.001	
		(0.35)	
Pública*1999*Fundef>0			0.514
			(6.54)**
Pública*2001*Fundef>0			0.547
			(7.26)**
Pública*2003*Fundef>0			0.490
			(6.46)**
Pública*2005*Fundef>0			-0.013
			(0.17)
Constant	3.606	3.593	3.602
	(79.63)**	(84.93)**	(81.40)**
R2	0.30	0.39	0.34
N	2,643	2,643	2,643

* p<0.05; ** p<0.01

Tabela 6 – Efeitos do Fundef sobre "taxa de reprovação"

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	-0.417 (1.02)	-0.416 (1.01)	-0.415 (1.02)
2001	0.250 (0.62)	0.253 (0.62)	0.252 (0.62)
2003	-0.351 (0.87)	-0.349 (0.87)	-0.349 (0.87)
2005	-0.200 (0.50)	-0.197 (0.49)	-0.198 (0.49)
Pública	3.271 (8.18)**	3.284 (8.21)**	3.284 (8.22)**
Pública*1999	1.355 (2.53)*	1.494 (2.76)**	0.757 (1.33)
Pública*2001	2.434 (4.58)**	2.412 (4.51)**	2.564 (4.34)**
Pública*2003	3.008 (5.68)**	2.992 (5.64)**	2.927 (4.79)**
Pública*2005	2.866 (5.41)**	2.858 (5.39)**	2.925 (5.15)**
Pública*1999*Fundef		0.123 (1.69)	
Pública*2001* Fundef		-0.022 (0.29)	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003* Fundef		-0.029 (0.29)	
Pública*2005* Fundef		0.001 (0.06)	
Pública*1999*Fundef>0			1.645 (3.10)**
Pública*2001*Fundef>0			-0.271 (0.53)
Pública*2003*Fundef>0			0.127 (0.25)
Pública*2005*Fundef>0			-0.167 (0.32)
Constant	2.140 (7.13)**	2.134 (7.11)**	2.135 (7.12)**
R2 *N*	0.29 2,637	0.30 2,637	0.30 2,637

* p<0.05; ** p<0.01

Tabela 7 – Efeitos do Fundef sobre a "taxa de abandono"

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	-0.189 (0.44)	-0.188 (0.44)	-0.188 (0.44)
2001	-0.383 (0.91)	-0.380 (0.91)	-0.381 (0.91)
2003	-0.503 (1.21)	-0.500 (1.20)	-0.501 (1.20)
2005	-0.412 (0.99)	-0.409 (0.98)	-0.409 (0.98)
Pública	5.373 (12.98)**	5.398 (13.03)**	5.392 (13.02)**
Pública*1999	-3.045 (5.49)**	-2.952 (5.26)**	-3.341 (5.67)**
Pública*2001	-2.582 (4.69)**	-2.495 (4.51)**	-3.190 (5.21)**
Pública*2003	-4.478 (8.17)**	-4.504 (8.20)**	-4.532 (7.15)**
Pública*2005	-4.754 (8.67)**	-4.788 (8.72)**	-4.812 (8.18)**
Pública*1999*Fundef		0.086 (1.13)	
Pública*2001*Fundef		0.124 (1.56)	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003*Fundef		-0.042 (0.41)	
Pública*2005*Fundef		0.013 (0.85)	
Pública*1999*Fundef>0			0.804 (1.46)
Pública*2001*Fundef>0			1.192 (2.26)*
Pública*2003*Fundef>0			0.075 (0.14)
Pública*2005*Fundef>0			0.121 (0.23)
Constant	0.687 (2.21)*	0.675 (2.17)*	0.678 (2.18)*
R2	0.15	0.15	0.16
N	2,637	2,637	2,637

* p<0.05; ** p<0.01

Tabela 8 – Efeitos do Fundef sobre a "taxa de aprovação"

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	0.605 (0.98)	0.603 (0.98)	0.604 (0.98)
2001	0.133 (0.22)	0.128 (0.21)	0.129 (0.21)
2003	0.855 (1.41)	0.849 (1.40)	0.850 (1.40)
2005	0.612 (1.01)	0.606 (1.00)	0.606 (1.00)
Pública	-8.645 (14.37)**	-8.683 (14.43)**	-8.676 (14.43)**
Pública*1999	1.691 (2.10)*	1.458 (1.79)	2.584 (3.02)**
Pública*2001	0.148 (0.18)	0.083 (0.10)	0.626 (0.70)
Pública*2003	1.470 (1.85)	1.513 (1.89)	1.606 (1.74)
Pública*2005	1.888 (2.37)*	1.930 (2.42)*	1.887 (2.21)*
Pública*1999*Fundef		-0.209 (1.90)	
Pública*2001*Fundef		-0.102 (0.89)	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003*Fundef		0.070 (0.48)	
Pública*2005*Fundef		-0.014 (0.62)	
Pública*1999*Fundef>0			-2.449 (3.07)**
Pública*2001*Fundef>0			-0.921 (1.20)
Pública*2003*Fundef>0			-0.202 (0.26)
Pública*2005*Fundef>0			0.045 (0.06)
Constant	97.173 (215.21)**	97.192 (215.23)**	97.187 (215.43)**
R2 *N*	0.26 2,637	0.26 2,637	0.26 2,637

* p<0.05; ** p<0.01

Tabela 9 – Efeitos do Fundef sobre laboratório de ciências

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	0.005	0.005	0.005
	(0.24)	(0.23)	(0.24)
2001	-0.017	-0.017	-0.017
	(0.81)	(0.80)	(0.80)
2003	0.001	0.001	0.001
	(0.05)	(0.06)	(0.06)
2005	0.002	0.003	0.003
	(0.11)	(0.12)	(0.12)
Pública	-0.529	-0.529	-0.528
	(24.91)**	(24.85)**	(24.82)**
Pública*1999	0.025	0.029	0.014
	(0.86)	(1.00)	(0.47)
Pública*2001	0.011	0.014	0.007
	(0.41)	(0.49)	(0.22)
Pública*2003	-0.018	-0.017	-0.029
	(0.66)	(0.62)	(0.88)
Pública*2005	-0.012	-0.012	-0.019
	(0.41)	(0.42)	(0.64)
Pública*1999*Fundef		0.004	
		(0.94)	
Pública*2001*Fundef		0.003	
		(0.81)	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003*Fundef		0.004	
		(0.69)	
Pública*2005*Fundef		0.000	
		(0.05)	
Pública*1999*Fundef>0			0.028
			(0.98)
Pública*2001*Fundef>0			0.008
			(0.31)
Pública*2003*Fundef>0			0.017
			(0.62)
Pública*2005*Fundef>0			0.019
			(0.68)
Constant	0.621	0.621	0.621
	(38.85)**	(38.80)**	(38.79)**
R2	0.56	0.56	0.56
N	2,643	2,643	2,643

* p<0.05; ** p<0.01

Tabela 10 – Efeitos do Fundef sobre laboratório de informática

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	0.089	0.089	0.089
	(3.31)**	(3.31)**	(3.31)**
2001	0.132	0.132	0.132
	(4.94)**	(4.94)**	(4.94)**
2003	0.185	0.185	0.185
	(6.97)**	(6.98)**	(6.97)**
2005	0.231	0.231	0.231
	(8.72)**	(8.73)**	(8.72)**
Pública	-0.477	-0.476	-0.476
	(18.16)**	(18.11)**	(18.10)**
Pública*1999	-0.046	-0.049	-0.055
	(1.30)	(1.36)	(1.46)
Pública*2001	0.018	0.023	-0.003
	(0.51)	(0.64)	(0.08)
Pública*2003	0.107	0.112	0.095
	(3.07)**	(3.20)**	(2.34)*
Pública*2005	0.170	0.166	0.165
	(4.86)**	(4.76)**	(4.40)**
Pública*1999*Fundef		-0.002	
		(0.45)	
Pública*2001*Fundef		0.006	
		(1.24)	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003*Fundef		0.013	
		(1.99)*	
Pública*2005*Fundef		0.002	
		(1.67)	
Pública*1999*Fundef>0			0.023
			(0.66)
Pública*2001*Fundef>0			0.041
			(1.22)
Pública*2003*Fundef>0			0.020
			(0.60)
Pública*2005*Fundef>0			0.011
			(0.32)
Constant	0.515	0.514	0.514
	(26.05)**	(26.04)**	(26.01)**
R2	0.44	0.44	0.44
N	2,643	2,643	2,643

* p<0.05; ** p<0.01

Tabela 11 – Efeitos do Fundef sobre biblioteca

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	-0.008 (0.28)	-0.008 (0.28)	-0.008 (0.28)
2001	0.032 (1.13)	0.032 (1.14)	0.032 (1.13)
2003	0.010 (0.37)	0.011 (0.38)	0.010 (0.36)
2005	-0.353 (12.58)**	-0.352 (12.60)**	-0.353 (12.58)**
Pública	-0.478 (17.23)**	-0.476 (17.17)**	-0.479 (17.22)**
Pública*1999	0.134 (3.60)**	0.138 (3.67)**	0.151 (3.80)**
Pública*2001	0.128 (3.47)**	0.141 (3.80)**	0.142 (3.45)**
Pública*2003	0.205 (5.56)**	0.208 (5.64)**	0.222 (5.21)**
Pública*2005	0.180 (4.89)**	0.177 (4.81)**	0.176 (4.44)**
Pública*1999*Fundef		0.004 (0.71)	
Pública*2001*Fundef		0.018 (3.28)**	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003*Fundef		0.011 (1.57)	
Pública*2005*Fundef		0.001 (1.08)	
Pública*1999*Fundef>0			-0.045 (1.21)
Pública*2001*Fundef>0			-0.027 (0.75)
Pública*2003*Fundef>0			-0.029 (0.81)
Pública*2005*Fundef>0			0.012 (0.32)
Constant	0.854 (40.90)**	0.853 (40.92)**	0.854 (40.87)**
R2 *N*	0.37 2,643	0.38 2,643	0.38 2,643

* p<0.05; ** p<0.01

Tabela 12 – Efeitos do Fundef sobre quadra de esportes

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	0.022 (0.79)	0.022 (0.80)	0.022 (0.80)
2001	0.078 (2.80)**	0.078 (2.82)**	0.078 (2.81)**
2003	0.139 (5.04)**	0.140 (5.07)**	0.140 (5.05)**
2005	0.160 (5.81)**	0.161 (5.84)**	0.161 (5.82)**
Pública	-0.163 (5.96)**	-0.162 (5.96)**	-0.161 (5.88)**
Pública*1999	0.024 (0.66)	0.042 (1.14)	-0.006 (0.15)
Pública*2001	0.053 (1.44)	0.054 (1.49)	0.034 (0.84)
Pública*2003	0.043 (1.18)	0.044 (1.22)	0.024 (0.56)
Pública*2005	0.048 (1.33)	0.053 (1.47)	0.037 (0.95)
Pública*1999*Fundef		0.015 (3.08)**	
Pública*2001*Fundef		0.003 (0.56)	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003*Fundef		0.005 (0.73)	
Pública*2005*Fundef		-0.003 (3.02)**	
Pública*1999*Fundef>0			0.082 (2.24)*
Pública*2001*Fundef>0			0.035 (1.01)
Pública*2003*Fundef>0			0.031 (0.88)
Pública*2005*Fundef>0			0.026 (0.73)
Constant	0.598 (29.08)**	0.598 (29.16)**	0.597 (29.03)**
R2 *N*	0.11 2,643	0.11 2,643	0.11 2,643

* p<0.05; ** p<0.01

Tabela 13 – Efeitos do Fundef sobre a proporção de professores de 1ª a 4ª série com ensino superior

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	0.022 (1.34)	0.022 (1.35)	0.022 (1.33)
2001	0.049 (2.99)**	0.049 (3.01)**	0.048 (2.99)**
2003	0.077 (4.75)**	0.077 (4.77)**	0.077 (4.75)**
2005	0.110 (6.81)**	0.111 (6.84)**	0.110 (6.81)**
Pública	0.073 (3.46)**	0.074 (3.50)**	0.073 (3.45)**
Pública*1999	0.082 (3.14)**	0.076 (2.87)**	0.100 (3.63)**
Pública*2001	0.106 (4.05)**	0.101 (3.85)**	0.120 (4.20)**
Pública*2003	0.146 (5.57)**	0.142 (5.44)**	0.172 (5.84)**
Pública*2005	0.197 (7.54)**	0.198 (7.59)**	0.197 (7.20)**
Pública*1999*Fundef		-0.004 (1.43)	
Pública*2001*Fundef		-0.004 (1.48)	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003*Fundef		-0.006 (1.50)	
Pública*2005*Fundef		0.009 (3.27)**	
Pública*1999*Fundef>0			-0.054 (2.11)*
Pública*2001*Fundef>0			-0.028 (1.19)
Pública*2003*Fundef>0			-0.045 (1.91)
Pública*2005*Fundef>0			0.002 (0.08)
Constant	0.226 (19.35)**	0.226 (19.41)**	0.226 (19.38)**
R2 *N*	0.40 1,862	0.40 1,862	0.40 1,862

* p<0.05; ** p<0.01

Tabela 14 – Efeitos do Fundef sobre a proporção de professores de 5ª a 8ª série com ensino superior

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
1999	0.035 (2.25)*	0.035 (2.24)*	0.036 (2.26)*
2001	0.039 (2.49)*	0.039 (2.48)*	0.039 (2.50)*
2003	0.034 (2.21)*	0.034 (2.21)*	0.035 (2.22)*
2005	0.061 (3.88)**	0.061 (3.88)**	0.061 (3.89)**
Pública	-0.295 (14.50)**	-0.295 (14.48)**	-0.294 (14.48)**
Pública*1999	-0.122 (4.82)**	-0.117 (4.56)**	-0.135 (5.10)**
Pública*2001	-0.099 (3.92)**	-0.096 (3.78)**	-0.114 (4.15)**
Pública*2003	-0.076 (3.02)**	-0.075 (2.98)**	-0.101 (3.56)**
Pública*2005	-0.102 (4.07)**	-0.103 (4.08)**	-0.108 (4.08)**
Pública*1999*Fundef		0.004 (1.29)	
Pública*2001*Fundef		0.003 (1.09)	

continuação

	Modelo1	Modelo2	Modelo3
Pública*2003*Fundef		0.002 (0.44)	
Pública*2005*Fundef		-0.002 (0.80)	
Pública*1999*Fundef>0			0.041 (1.64)
Pública*2001*Fundef>0			0.031 (1.33)
Pública*2003*Fundef>0			0.043 (1.87)
Pública*2005*Fundef>0			0.015 (0.61)
Constant	0.474 (42.21)**	0.474 (42.20)**	0.474 (42.23)**
R2	0.62	0.62	0.63
N	1,862	1,862	1,862

* p<0.05; ** p<0.01

APÊNDICE II – MODELO ECONOMÉTRICO

Para formalizar o raciocínio, denominando-se A o grupo de controle, B o grupo de tratamento, d_B a variável dummy igual a 1 para as observações no grupo de tratamento (e zero caso contrário) e d_2 a variável dummy que denota o segundo período de tempo (t2 após a mudança de política), a equação mais simples para se analisar o impacto da mudança de política pode ser escrita como:

$$Y = \beta_0 + \delta_0.d_2 + \beta_1.d_B + \delta_1.d_2.d_B + u \qquad (1)$$

Em que Y é a variável resposta de interesse. A dummy de tempo d_2 captura fatores conjuntos no tempo que afetam Y da mesma maneira para os dois grupos. A dummy d_B captura possíveis diferenças entre os grupos de controle e tratamento antes da mudança de política. O coeficiente de interesse é δ_1, que capta o efeito da interação entre o tempo 2 e o grupo de tratamento B. A interação $d_2.d_B$ é igual à 1 apenas para o grupo de tratamento no tempo seguinte à mudança ocorrida.

Seja $Y_{A,1}$ a variável resposta do grupo de controle A no tempo 1, $Y_{A,2}$ a variável resposta do grupo de controle A no tempo 2, $Y_{B,1}$ a variável resposta do grupo de tratamento B no tempo 1 e $Y_{B,2}$ a variável resposta do grupo de tratamento B no tempo 2, o estimador OLS de δ_1, pode ser expresso como:

$$\delta_{1OLS} = \{E(y_{B,1}) - E(y_{B,1})\} - \{E(y_{B,1}) - E(y_{B,1})\}$$

O estimador OLS, δ_{1OLS}, é denominado *o estimador de diferenças em diferenças*. Comparando-se as mudanças no tempo das médias condicionais dos grupos de tratamento e controle, permite-se a existência de efeitos específicos de grupo e de tempo. Porém, para que o estimador de diferenças em diferenças seja não enviesado, é preciso que a mudança de política não seja sistematicamente relacionada a outros fatores que afetam y e se encontram em u. Ou seja, requer-se a hipótese de identificação:

$$E[\, u / s, t \,] = 0$$

Em que s indica o *status* de controle (A) ou tratamento (B) e t indica o momento no tempo, antes (t_1) ou depois da mudança de política (t_2).

É possível incluir variáveis adicionais na equação de estimação por diferenças em diferenças. Isto faz com que se leve em conta, supostamente, diferenças sistemáticas nas amostras aleatórias dentro de um grupo nos diferentes períodos de tempo. A equação ajustada pelo vetor de características individuais Xi pode ser escrita como:

$$Yi = \beta_0 + \delta_0.d_2 + \beta_1.d_B + \delta_1.d_2.d_B + \beta_2 X_i + u_i \qquad (2)$$

A inclusão do vetor X_i só irá alterar a estimação de δ_1 se $d_2.\, d_B$ e X_i forem correlacionados, condicionais nos efeitos de tempo e status. Por fim, cabe ressaltar que, na prática, δ_1 pode diferir para diferentes períodos pós-tratamento (ANGRIST e KRUEGER, 1999).

No caso da avaliação dos impactos do Fundef nos diversos indicadores educacionais que aqui se pretende realizar, a primeira equação básica a ser estimada pode ser escrita como:

$$Y_i=\beta_0+\delta_0.\mathrm{d}t_{1999}+\delta_1.t_{2001}+\delta_2.\mathrm{d}t_{2003}+\delta_3.\mathrm{d}t_{2005}+\beta_1.d_{\mathrm{munic}}+\delta_4.\mathrm{d}t_{1999}.d_{\mathrm{munic}}+\delta_5.\mathrm{d}t_{2001}.d_{\mathrm{munic}}+\delta_6.\mathrm{d}t_{2003}.d_{\mathrm{munic}}+\delta_7.\mathrm{d}t_{2005}.d_{\mathrm{munic}}+u_i \quad (3)$$

Neste caso, os grupos de comparação são as escolas municipais (d_{munic}=1), potenciais beneficiadas como a introdução do Fundef em 1998, e as escolas privadas (d_{munic}=0) no Estado de São Paulo. Y_i é a variável resposta de interesse, que no caso pode se referir ao número total de matrículas, número de matrículas por nível educacional, taxa de repetência total e por ciclo, taxa de abandono, matrículas na educação especial, entre outras. O ano base de comparação é 1997, antes da introdução do Fundef. As dummies de tempo dt para 1999, 2001, 2003 e 2005 visam captar os efeitos agregados comuns no tempo para os dois grupos de comparação após a introdução do Fundef, e a dummy d_{munic} capta as diferenças pré-Fundef entre o grupo de tratamento (escolas municipais) e controle (escolas privadas). Os parâmetros de interesse são δ_4, δ_5, δ_6, e δ_7, que captam o "efeito Fundef" nas escolas municipais. O que se pretende observar aqui é se o Fundef gerou incentivos para que as escolas municipais aumentassem, ao longo do tempo, o seu número de alunos como tentativa de receber mais recursos do fundo.

Em seguida serão utilizados como grupo de tratamento e controle, respectivamente, aquelas escolas municipais que ganharam recursos do fundo em determinado ano (d_{ganhaF} =1) e as escolas municipais que não ganharam recursos do Fundo no ano (d_{ganhaF} =0). Neste caso, serão comparados os indicadores de infraestrutura nas escolas, de características do corpo docente (se houve mais contratações de professores, número de professores por ciclo e nível de escolaridade) entre as escolas municipais que ganharam recursos do Fundo e as que não ganharam. A equação a ser estimada neste caso pode ser representada por:

$$Y_i = \beta_0 + \delta_0.\mathrm{d}t_{1999} + \delta_1.t_{2001} + \delta_2.\mathrm{d}t_{2003} + \delta_3.\mathrm{d}t_{2005} + \beta_1.\, d_{ganhaF} + \delta_4.\mathrm{d}t_{1999}.\, d_{ganhaF} + \delta_5.\mathrm{d}t_{2001}.\, d_{ganhaF} + \delta_6.\mathrm{d}t_{2003}.\, d_{ganhaF} + \delta_7.\mathrm{d}t_{2005}.\, d_{ganhaF} + u_i \quad (4)$$

Por fim, pretende-se investigar se o montante de recursos recebidos/transferidos ao fundo importa. Neste caso, à equação (4) adiciona-se o valor líquido de recursos do fundo ($F) em determinado ano na equação de interesse, e estima-se:

$$Y_i = \beta_0 + \delta_0.\mathrm{d}t_{1999} + \delta_1.t_{2001} + \delta_2.\mathrm{d}t_{2003} + \delta_3.\mathrm{d}t_{2005} + \beta_1.\mathrm{d}_{ganhaF} + \delta_4.\mathrm{d}t_{1999}.\mathrm{d}_{ganhaF} + \delta_5.\mathrm{d}t_{2001}.\, \mathrm{d}_{ganhaF} + \delta_6.\mathrm{d}t_{2003}.\, d_{ganhaF} + \delta_7.\mathrm{d}t_{2005}.\, d_{ganhaF} + \delta_8\$\mathrm{F} + u_i \quad (5)$$

Análise da municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo e seus impactos

Andréa Zaitune Curi
André Portela de Souza

1. Introdução

Reformas educacionais visando a descentralização da administração educacional, caracterizada pela transferência de poderes administrativos e financeiros às escolas, foram implementadas em diversos países latino-americanos na década de 1990: Chile (1990), Argentina (1993), México (1993), Bolívia (1994), Colômbia (1994), Brasil (1996) etc.

O processo de municipalização do ensino básico, iniciado em 1996, no Brasil resultou em grande aumento no número de crianças matriculadas em escolas municipais, porém suas características e consequências são pouco conhecidas.

Nesse trabalho, procuramos entender, separadamente para cada um dos ciclos do ensino fundamental, como esse processo ocorreu nas escolas do Estado de São Paulo e quais foram suas consequências para a qualidade do ensino.

Além dessa introdução, o trabalho é composto por mais sete seções. Na segunda seção, apresentamos uma revisão bibliográfica sobre processos de descentralização da gestão educacional e seus efeitos, considerando trabalhos que relatam experiências nacional e internacionais.

Em seguida, detalhamos os objetivos desse trabalho e as bases de dados utilizadas. Na quarta seção, realizamos o mapeamento da gestão educacional do ensino fundamental no Estado de São Paulo.

Na seção seguinte procuramos entender como se deu o processo de municipalização das matrículas de ensino fundamental em São Paulo a partir de uma metodologia de decomposição.

A sexta seção apresenta a metodologia econométrica de diferenças em diferenças aplicada nesse estudo em que avaliamos os impactos educacionais do processo de descentralização da gestão do ensino fundamental ocorrido em São Paulo, caracterizado pela transferência da administração escolar do Estado para o município. Na seção seguinte, expomos os resultados econométricos obtidos. Por fim, na última seção, apresentamos nossas conclusões.

2. Revisão da literatura

A descentralização dos serviços públicos é uma característica importante de inovação institucional em todo o mundo (World Bank, 2004). A principal justificativa é que ela traz a tomada de decisão para mais perto das pessoas, sendo suas preferências melhor refletidas na política (Oates, 1972). A ideia é que a descentralização reduz os problemas de assimetrias de informação sobre as preferências heterogêneas de modo que a prestação de serviços públicos pode ser melhor adaptada aos gostos e às necessidades locais. Alguns argumentam que, adicionalmente, a descentralização evita problemas de tomada de decisão coletiva em nível central (Besley e Coate, 2003). Outra hipótese é que pode reduzir a corrupção burocrática central (Bardhan e Mookherjee, 2005), melhorar a responsabilização política (Tommasi e Weinschelbaum, 1999) e aumentar os incentivos na prestação de serviços públicos (Besley e Ghatak, 2003).

No entanto, a descentralização pode também deteriorar a prestação de serviços públicos sob uma série de circunstâncias. Um caso importante é quando os governos locais são menos capazes tecnicamente de administrar os serviços públicos do que o governo central (Smith, 1985). Outra possibilidade é que a descentralização pode facilitar a captação de recursos pelas elites locais que enfrentam menor concorrência política, envolvendo corrupção explícita ou alocação dos recursos públicos para usos preferidos delas. De qualquer maneira, os grupos que têm menos voz com os tomadores de decisão locais podem ser marginalizados na alocação de recursos (Bardhan e Mookherjee, 2005). Além disso, os governos locais podem subofertar os serviços na presença de externalidades positivas e de economias de escala na produção (Oates, 1972).

Uma implicação da literatura teórica é que a descentralização pode levar a aumento da desigualdade. Uma vez que normalmente há variação nas características dos governos e das populações locais ao longo de várias dimensões, seria de esperar uma resposta heterogênea à descentralização. Especificamente, nas áreas que são bem administradas com populações que têm condições suficientes de expressar e defender suas preferências, a descentralização deve melhorar a prestação de serviços e os benefícios públicos. Por outro lado, a descentralização pode não ajudar e, realmente, pode prejudicar os serviços públicos nas áreas que são mal administradas, com populações que não têm capacidade de expressar suas preferências. Como resultado, a descentralização pode ajudar o que é bom ficar melhor, mas também pode fazer o ruim ficar pior (Galiani, Gertler e Schargrodsky, 2008).

2.1 Experiência brasileira

No Brasil, a descentralização dos recursos educacionais juntamente à expansão das matrículas teve início a partir de 1996, após as reformas constitucionais que culminaram na criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O fundo criou incentivos para que ocorresse a transferência (total ou parcial) de estudantes das escolas estaduais para as municipais.

A municipalização do sistema educacional público no Brasil foi resultado de várias mudanças de legislação que incentivaram os municípios a investirem na educação fundamental. Este processo se deu de várias formas: aumento do número de alunos que frequentam as escolas preexistentes, construção de novas escolas e transferência de escolas anteriormente sob o controle do estado para a gestão municipal.

Todavia, tais mudanças, na opinião de Souza, Leme e Paredes (2009), ocorreram sem a coordenação entre as secretarias estaduais e municipais de educação, gerando confusão de políticas pedagógicas e perda de economias de escala.

D'Atri (2007) utiliza dados agregados por municípios dos Censos Escolares para analisar o impacto do Fundef sobre a taxa de matrícula, taxa de abandono e distorção idade-série, comparando dois períodos distintos: antes do Fundef e depois do Fundef. Controlando por características dos alunos e das escolas, este estudo mostra que os alunos em escolas municipais apresentam desempenho inferior aos alunos em escolas estaduais. Adicionalmente, a autora demonstra que o pior desempenho das escolas municipais está mais associado à expansão do próprio sistema (novas escolas) do que à migração de alunos das escolas estaduais para as municipais.

Madeira (2007) restringe sua análise para o Estado de São Paulo, onde ele obtém dados administrativos do sistema escolar. Utilizando dados de 1996 a 2003, ele analisa o impacto da municipalização sobre taxas de abandono, matrícula e distorção idade-série, bem como sobre o uso de insumos, como horas em sala de aula, tamanho da classe e utilização de equipamentos. Os resultados são ambíguos: positivos para o uso de insumos, mas negativos para o desempenho escolar como em D'Atri (2007).

Souza, Leme e Paredes (2009) estendem a análise para o impacto da descentralização sobre a proficiência escolar, e a aprimoram ao controlar por características não observáveis das escolas. Os autores utilizam um painel de escolas públicas por pares de anos, o que permite comparar os resultados dos alunos da 4ª série do ensino fundamental antes e depois da municipalização. Essas são classificadas em grupos de escolas estaduais e municipais em cada ano inicial (1997, 1999, 2001 ou 2003) e final (2005).

Os autores estimam o efeito da descentralização, que corresponde ao efeito médio do grupo de escolas que transitaram da gestão estadual para a municipal em comparação àquelas escolas que permaneceram na gestão estadual, sem levar em conta o tempo de exposição à gestão municipal.

De acordo com os resultados, comparando ex-ante os alunos destes dois grupos de escolas, observa-se que eles são muito semelhantes nas distribuições das características socioeconômicas (idade, cor, gênero e educação dos pais), bem como nas notas médias de proficiência em matemática e língua portuguesa. Comparando-os ex-post, encontra-se que as diferenças das mudanças de proficiências dos dois grupos – o estimador de diferenças em diferenças – não é estatisticamente diferente de zero. Em outras palavras, o efeito da descentralização como um todo sobre o desempenho em exames de proficiência dos alunos da 4ª série que foram diretamente afetados por esta política é nulo para essa amostra.

2.2 Experiências internacionais

Jimenez e Sawada (1999) analisam se a descentralização da administração educacional para as comunidades e as escolas em El Salvador afetou os resultados dos alunos. Eles usam o exemplo do Programa de Escolas Administradas pela Comunidade de El Salvador (Education con Participation de la Comunidad, Educo), que foi projetado para expandir a educação rural rapidamente após a guerra civil no país. Os alunos das escolas Educo são comparados aos estudantes das escolas tradicionais. O artigo conclui que uma comunidade maior e o envolvimento dos pais nas escolas Educo melhorou o desempenho em linguística e diminuiu as faltas dos alunos, o que pode ter efeitos a longo prazo sobre as conquistas dos estudantes.

O estudo de King e Ozler (2000) analisa o impacto da reforma educacional ocorrida na Nicarágua – focada em maior autonomia das escolas (administração descentralizada) – na aprendizagem dos alunos. Esse processo começou a ser implementado em 1991, quando o novo governo de coalizão criou conselhos, compostos pelos diretor e professores da escola, por pais e alunos, em todas as escolas públicas para assegurar a participação da comunidade

escolar e dos pais na tomada de decisões da escola. A reforma foi ampliada em 1993, quando foram criadas as escolas públicas autônomas, e em 1995 foi estendida às escolas primárias.

Os resultados mostram que as escolas públicas autônomas estão realmente tomando mais decisões sobre as questões pedagógicas e administrativas do que as escolas públicas tradicionais, embora menos que as particulares. No entanto, há diversidade nos níveis observados de autonomia. A autonomia *de jure* (se uma escola pública assinou oficialmente um contrato com o Ministério da Educação transformando seu conselho escolar em um conselho de administração escolar) não parece ter qualquer impacto sobre o desempenho escolar dos alunos. No entanto, a outra variável de autonomia, que mede o nível real de tomada de decisão pela escola (a proporção de decisões tomadas pela escola ou a autonomia *de facto*), é positivamente relacionada às notas dos alunos. Em particular, as escolas que exercem maior autonomia em relação ao pessoal docente e ao acompanhamento e à avaliação dos professores parecem ser mais eficazes em melhorar o desempenho dos alunos.

Para a Argentina, os efeitos da reforma que estabeleceu a descentralização do sistema de ensino no país sobre a qualidade da educação é analisada por Galiani, Gertler e Schargrodsky (2008). Entre 1992 e 1994, o governo central argentino transferiu todas as escolas secundárias sob seu controle para o controle provincial e várias províncias transferiram substancial poder de decisão para as escolas e as comunidades locais.

Os resultados indicam que, em média, a descentralização melhora o desempenho dos alunos em testes de matemática e espanhol. Ainda, os impactos são crescentes com o tempo de exposição ao sistema descentralizado. No entanto, quando relacionam o efeito da descentralização com as medidas de capacidade administrativa local e de pobreza da população, os autores acham que a descentralização só teve efeito positivo em escolas localizadas em municípios não pobres nas províncias bem geridas. A descentralização não teve qualquer impacto sobre as escolas em municípios não pobres em províncias mal geridas, nem em escolas localizadas em municípios pobres em províncias bem geridas. Os resultados dos testes realmente pioraram nas escolas transferidas em municípios pobres localizados nas províncias mal gerenciadas. Estes resultados sugerem que a descentralização na Argentina não só aumentou a desigualdade nos resultados educacionais, como também piorou muito os resultados dos mais desfavorecidos.

Também para a Argentina, Eskeland e Filmer (2002) analisam se a autonomia das escolas e a participação dos pais estão relacionados com aprendizado acima do que seria esperado dado o contexto socioeconômico e outros insumos escolares.

Os autores apontam que autonomia tem um efeito direto sobre aprendizagem (mas não para níveis muito baixos de participação), e a participação afeta o aprendizado somente por meio da mediação do efeito de autonomia. Assim, a interação entre autonomia e participação tem impacto no aprendizado (representado pelo desempenho no exame de proficiência em matemática). Além disso, para subamostras de crianças de famílias pobres, filhos de mães sem instrução, escolas com baixo *background* familiar médio e escolas públicas, os resultados são iguais ou mais fortes.

O estudo de Hanushek e Welch (2006), por sua vez, argumenta que apenas o processo de descentralização não tem necessariamente efeito, mas que a associação entre descentralização e *accountability* tem efeito positivo. Resultados encontrados para o México sugerem que a descentralização tem impactos positivos sobre o desempenho dos alunos, principalmente quando associada a políticas de *accountability* para os gestores locais[1]. Similar-

1 Ver Álvarez, Moreno e Patrinos (2006), Gertler, Rubio-Codina e Patrinos (2006) e Skoufias e Shapiro (2006).

mente, no caso do Chile observa-se uma enorme variação nos resultados de municípios, sendo os mais bem sucedidos aqueles que têm claros sistemas de gestão e *accountability* (Vegas, 1999).

O Chile passou por duas fases de reforma educacional. A primeira, iniciada em 1981, enfatizou a mudança da estrutura ou a organização do sistema educacional através da municipalização e da introdução da concorrência e da escolha. Porém estes aspectos da reforma educativa chilena não tiveram qualquer efeito sobre a qualidade das escolas públicas (McEwan e Carnoy, 1998).

Na segunda fase da reforma no Chile, iniciada em 1990, simultaneamente, aprofundou-se a descentralização e estabeleceram-se objetivos claros tendentes a melhorar a qualidade e a equidade. Em contraste com o que ocorrera na década de 1980, o rendimento dos alunos no exame padronizado chileno, o SIMCE, melhorou significativamente, tanto em linguagem, como em matemática (Cox e Lemaitre, 1999). Em nível nacional, o número de respostas corretas aumentou aproximadamente 18%.

Um programa de descentralização em maior escala foi aplicado nas escolas da cidade de Nova York a partir de 2004[2]. Os principais eixos da reforma foram o acompanhamento e o apoio ao professor em sala de aula e o envolvimento dos pais nos esforços de melhoria da aprendizagem. Programas alternativos para contratação e formação de educadores, autonomia para os diretores e a participação da iniciativa privada completaram as estratégias usadas para impulsionar o ensino. Em compensação, todas as escolas passaram a ser avaliadas e a ter maior responsabilidade pelos resultados dos alunos. Os diretores se tornaram alvo de demissão pelo secretário caso não cumprissem com as metas de progresso no desempenho de seus alunos. Como resultado, foi observada uma melhora no desempenho dos alunos. Ainda, a autonomia sobre os gastos mostrou que os recursos financeiros podiam ser usados de forma mais eficiente.

3. Objetivos e dados

Neste artigo, estudamos a mudança ocorrida no ensino fundamental brasileiro desde 1996: a descentralização da gestão do sistema educacional, caracterizada pela transferência do controle do estado para o município, com foco nas escolas do Estado de São Paulo.

O final dos anos 1990 caracterizou-se por um amplo processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil, resultando em grande aumento no número de crianças matriculadas em escolas municipais. Assim, procuramos entender como esse processo ocorreu nas escolas do Estado de São Paulo e quais foram suas consequências para a qualidade do ensino, isto é, quais foram os impactos do processo de descentralização administrativa do ensino fundamental sobre o desempenho escolar dos alunos.

Esta análise é feita comparando as diferenças de desempenho escolar de dois grupos de alunos: aqueles que estudam em escolas estaduais e aqueles que estudam em escolas que eram estaduais e foram transferidas para a gestão municipal. Consideramos o tempo de exposição ao tratamento, isto é, o tempo em que a escola está sob gestão municipal.

Analisamos também a existência de impactos heterogêneos nas variáveis explicativas e as consequências da associação do processo de descentralização a um programa de *accountability*.

3.1 Impactos da municipalização

A evolução do desempenho dos alunos ao longo do tempo depende de diversos fatores associados às escolas, aos professores e gestores, aos alunos e suas famílias etc. O exercício deste trabalho consiste precisamente em separar o efeito da

2 Ver "A Reforma Educacional de Nova York: Possibilidades para o Brasil". Disponível em http://p.download.uol.com.br/gd/reformaeducacional.pdf. Acesso em 27/07/2012.

municipalização dos demais fatores associados a esta evolução. O efeito da municipalização representa o impacto que a transferência da gestão estadual para a municipal tem sobre o desempenho dos alunos, em comparação à sua continuidade sob gestão estadual.

O exercício ideal compara os mesmos alunos em duas situações diferentes: uma, na qual os alunos estão sob uma gestão descentralizada e, outra, tudo o mais igual, exceto que os alunos estão sob uma gestão centralizada. Em outras palavras, busca-se comparar uma situação observada com outra situação contrafactual: como estariam os alunos que se encontram sob a gestão municipal caso não estivessem sob esta gestão? A diferença entre estas duas situações é o que se chama de efeito da descentralização que, neste estudo em particular, é o efeito da municipalização.

Como não podemos observar estas duas situações ao mesmo tempo, temos que construir este contrafactual a partir de dados observados de diferentes alunos e escolas ao longo do tempo. O desafio está em encontrar um grupo de alunos e escolas que sejam muito parecidos com os alunos das escolas municipais, mas que não estejam sob a gestão municipal. As bases de dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), realizado bianualmente de 1997 a 2005, e da Prova Brasil, também bianual e que abrange os anos de 2005 a 2011, permitem a construção desse contrafactual; assim como a base de dados do Censo Escolar, com a qual conseguimos acompanhar as escolas, anualmente, no período de 1996 a 2011.

Com estes dois testes e o Censo Escolar, criamos painéis de escolas onde as mesmas escolas são observadas ao longo do tempo. Com isso, conseguimos montar dois grupos de escolas, um que é afetado diretamente pela municipalização, e outro não afetado diretamente pela municipalização. O primeiro grupo consiste de escolas cujo controle é transferido do estado para o município (EM), chamado grupo de tratamento. O segundo grupo é formado por escolas que permaneceram sob a gestão estadual (EE), grupo de controle.

O exercício envolve comparar as mudanças de desempenho médio das escolas que fazem parte do grupo que mudou sua gestão do estado para o município (grupo de tratamento), com as mudanças do desempenho médio daquelas que permaneceram sob gestão estadual (grupo de controle). A hipótese é que se não houvesse o tratamento, a evolução dos dois grupos seria a mesma.

Ainda a partir dos dados do Censo Escolar, cuja amostra é universal, para as escolas que transitaram da gestão estadual para a municipal, identificamos o momento exato desta transição e, portanto, por quanto tempo elas estão expostas à administração descentralizada.

Assim, o impacto da municipalização aqui estimado é o efeito médio deste grupo de escolas que transitaram de um sistema centralizado para um sistema descentralizado, em comparação àquelas escolas que permaneceram sob gestão estadual, levando em conta o tempo de exposição à gestão municipal.

4. Mapeamento da gestão escolar em São Paulo

A municipalização do ensino fundamental constituiu um dos eixos estratégicos da política educacional do governo do Estado de São Paulo. No final de 1995 foram implementadas várias medidas com a finalidade de preparar a rede de escolas para esse processo de transição. As escolas estaduais de 1ª a 4ª séries se tornaram o alvo prioritário.

Esse processo teve início em 1996 e foi marcado pela adesão de um pequeno número de municípios (6,7%). No final desse ano, o Fundef foi discutido e aprovado pelo Congresso. No ano seguinte, ocorreu a maior proporção de municipalizações, período em que um terço dos

municípios assinou convênio com a Secretaria Estadual, antecipando a implementação do Fundef. Esse foi o primeiro ano das novas gestões eleitas.

O processo de municipalização do ensino fundamental ganhou maior velocidade com o advento do Fundef, que passou a funcionar em 1998. O fundo é uma forma peculiar de concentrar e distribuir recursos financeiros para o ensino fundamental público, observados normas e critérios básicos estabelecidos em disposições transitórias da Constituição Federal. O objetivo a ser alcançado é tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento dos recursos e nas responsabilidades assumidas, em relação à universalização e à qualidade desse nível de ensino obrigatório[3].

Em 1998, ano em que foi implementado o Fundef, 43 municípios aderiram à municipalização. No ano seguinte, o processo tomou fôlego, incorporando mais 18% dos municípios. Nos dois anos seguintes, ocorreu um declínio do número de adesões que atingiram, no máximo, 6% dos municípios.

A análise desse processo de municipalização segundo o porte do município[4] aponta para dados relevantes quanto ao momento de adesão e à intensidade. No primeiro ano de municipalização, foram os municípios grandes que mais aderiram. Os municípios de porte médio passaram a municipalizar com mais intensidade no segundo ano, em 1997. Os municípios pequenos entraram nesse processo mais intensamente entre 1997 e 1999, mas continuaram municipalizando ainda nos três anos seguintes. Em 2001, ainda existiam 32% dos municípios pequenos que não possuíam rede municipal de ensino fundamental, entre os municípios médios, havia 10% e entre os grandes apenas 2% estavam nessa situação. Também havia um conjunto de municípios que não aderiram ao processo de municipalização porque já possuíam rede própria de ensino fundamental. Nesse caso, encontravam-se 28% dos municípios grandes, 15% dos médios e 8% dos pequenos.

4.1 Evolução da gestão escolar

No início dos anos 1990, cerca de 6,4 milhões de alunos estavam matriculados no ensino fundamental por ano, sendo quase 80% deles em escolas estaduais, 9,5% em escolas municipais e 11,0% em escolas particulares.

3 Os recursos concentrados no Fundef de cada estado, à medida que entram, saem repartidos na proporção do número de alunos matriculados no ensino fundamental regular dos sistemas de ensino estadual e municipais. Assim, em cada estado, proporcionalmente às respectivas matrículas, o estado e seus municípios tornam-se os beneficiários dos recursos distribuídos pelo Fundef. Para efeito da distribuição, as matrículas são as do Censo Escolar do ano anterior, realizado pelo MEC. O fator de repartição é o coeficiente atribuído, individualmente, ao estado e a cada um dos seus municípios, calculado ano a ano, definindo a relação do número de alunos de cada um deles (estado e municípios), com o total dos alunos, na soma do alunado estadual e dos alunados municipais. O cálculo desse coeficiente leva em conta apenas os alunos do ensino fundamental regular, desconsiderando o ensino supletivo. No cálculo, aplicam-se diferenciais estabelecidos em decreto presidencial, relativamente aos alunos de 1ª a 4ª séries, de 5ª a 8ª séries, de educação especial e de escolas rurais. À União cabe complementar os recursos do Fundef respectivo nos estados (ou no Distrito Federal) em que o valor aluno/ano deixa de alcançar o mínimo definido nacionalmente; em montante suficiente para que, em nenhum estado (ou Distrito Federal), o valor aluno/ano do seu Fundef fique abaixo do valor aluno/ano mínimo nacional.

4 Os municípios do Estado de São Paulo foram classificados segundo o número de habitantes: porte pequeno (até 10 mil habitantes), médio (de 10 mil a 100 mil) e grande (mais de 100 mil). Dos 645 municípios, 45% eram pequenos, 45% médios e 10% grandes.

Gráfico 1 – Evolução do número de matrículas no ensino fundamental total e por dependência administrativa no Estado de São Paulo (milhões)

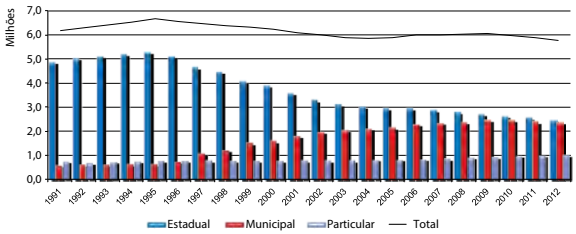
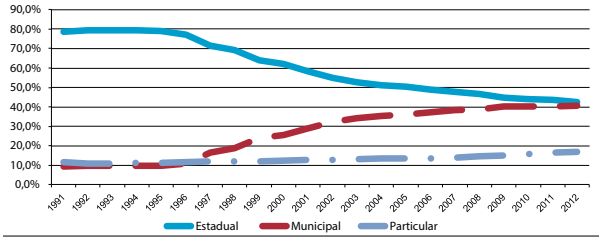


Gráfico 2 – Evolução da participação das matrículas em escolas particulares e públicas estaduais e municipais em relação às matrículas totais no ensino fundamental no Estado de São Paulo



Fonte: Celso Escolar/Inep: 1991-2012. Elaboração: própria.

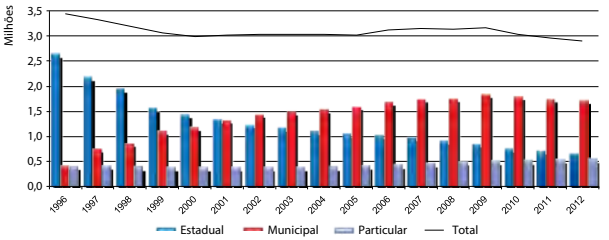
Em meados da década de 1990, com o início do processo de municipalização da gestão escolar, o número de matrículas nas escolas municipais aumentou em detrimento das matrículas nas escolas estaduais. Em 2012, o número de alunos matriculados na rede pública municipal era quase o mesmo da rede pública estadual, 2,33 milhões (40,5%) contra 2,45 milhões (42,4%). As escolas particulares contavam 17,1% dos alunos.

Em termos absolutos, o número de matrículas no ensino fundamental do Estado de São Paulo diminuiu 6,5% no período de 1991 a 2012. Entretanto, o número de matrículas nas escolas municipais aumentou quase 300% nesse período, enquanto na rede pública estadual houve retração de 49,6%.

O número total de matrículas nos primeiros anos do ensino fundamental (1º ao 5º ano) caiu 15,7% no período de 1996 a 2012, sendo que na rede pública estadual essa retração foi de 74,7%. Em paralelo, na rede pública municipal houve aumento de 304,2% no número de matrículas. Nas escolas particulares também aumentou o número de alunos matriculados nesse período, 35,2%.

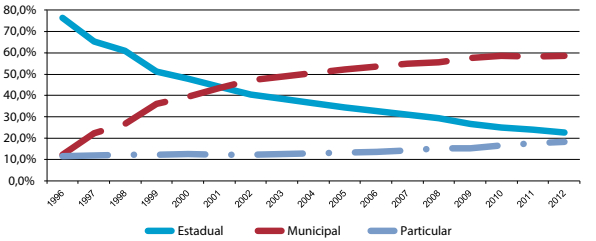
O processo de municipalização foi acelerado nesse ciclo. Em 2002, o número de alunos de 1ª a 4ª série matriculados em escolas sob gestão municipal superava o número de alunos nas escolas sob controle do estado, 1,44 milhão (47,2%) contra 1,23 milhão (40,4%). Em 2004, as escolas municipais contavam mais da metade das matrículas do primeiro ciclo do ensino fundamental. No final do período, em 2012, quase 60% das matrículas eram na rede pública municipal e menos de 23% na rede pública estadual.

Gráfico 3 – Evolução do número de matrículas no ensino fundamental (1º ao 5º ano) total e por dependência administrativa no Estado de São Paulo (milhões)



Fonte: Censo Escolar/Inep: 1996-2012. Elaboração: própria.

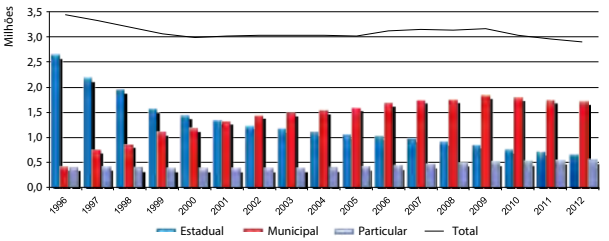
Gráfico 4 – Evolução da participação das matrículas em escolas particulares e públicas estaduais e municipais em relação às matrículas totais no ensino fundamental (1º ao 5º ano) no Estado de São Paulo



O processo de municipalização também vem ocorrendo nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), porém mais lentamente. O número de matrículas na rede pública estadual ainda supera o da rede pública municipal. Em 1996, menos de 10% dos alunos estavam matriculados em escolas municipais, enquanto quase 80% estavam em escolas estaduais.

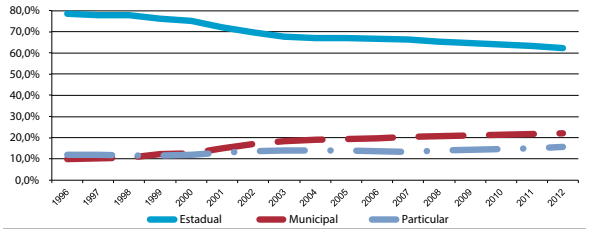
No período de 1996 a 2012, o número de matrículas na rede pública estadual caiu 27,2%. Por outro lado, o número de matrículas na rede pública municipal mais que dobrou (aumento de 106,5%). Assim, em 2012, 22% dos alunos de 6º ao 9º ano do ensino fundamental estavam matriculados em escolas municipais (aumento de 12,2 pontos porcentuais) e 62% em escolas sob gestão estadual (retração de 16,1 p.p.).

Gráfico 5 – Evolução do número de matrículas no ensino fundamental (6º ao 9º ano) total e por dependência administrativa no Estado de São Paulo (milhões)



Fonte: Censo Escolar/Inep: 1996-2012. Elaboração: própria.

Gráfico 6 – Evolução da participação das matrículas em escolas particulares e públicas estaduais e municipais em relação às matrículas totais no ensino fundamental (6º ao 9º ano) no Estado de São Paulo



No período de 1991 a 2012, houve aumento de 56,4% no número de estabelecimentos de ensino fundamental, passando de pouco mais de 9,5 mil para quase 15 mil. Enquanto o número de escolas estaduais caiu de 10 mil no início do período para menos de 5 mil em 2012 (32,6% do total), o número de escolas municipais passou de menos de mil para quase 6 mil estabelecimentos no final do período, representando 40% das escolas de ensino fundamental em São Paulo.

No período de 1991 a 2012 houve redução de 40% no número médio de alunos por escola. Em 1991, eram 643 alunos por estabelecimento, em média, nos anos seguintes esse valor ficou em torno de 500 e chegou a 384 em 2012.

Analisando por dependência administrativa, observamos que em 1991 eram, em média, 645 alunos matriculados no ensino fundamental por estabelecimento sob gestão estadual. Ao longo do período, esse número ficou em torno de 500 alunos matriculados por escola. Considerando as escolas sob gestão municipal, o número médio de alunos por estabelecimento teve forte retração, passando de mais de mil nos primeiros anos analisados para menos de 400 alunos por escola, em média, em 2012.

Gráfico 7 – Evolução do número de escolas de ensino fundamental total e por dependência administrativa no Estado de São Paulo

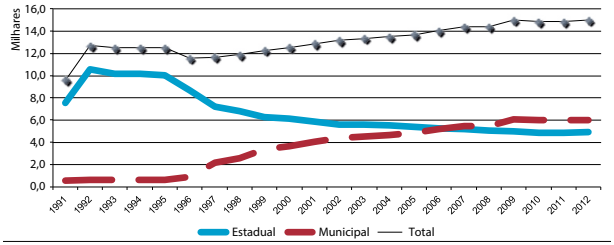
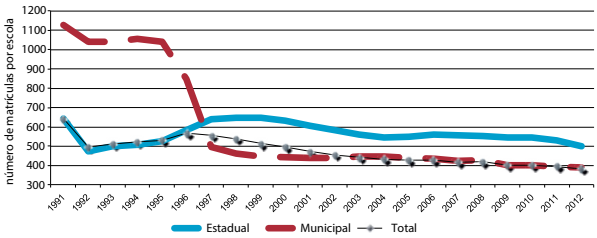


Gráfico 8 – Evolução do número médio de alunos por escola de ensino fundamental total e por dependência administrativa no Estado de São Paulo



Fonte: Censo Escolar/Inep: 1991-2012. Elaboração: própria.

No período de 1997 a 2012 o número total de turmas de ensino fundamental aumentou 13,7%. No entanto, destacamos que o número de turmas na rede pública estadual caiu quase 40% nesse período, enquanto o número de turmas na rede pública municipal aumentou 183%.

Em 2009, o número de turmas em escolas administradas pelos municípios (88,8 mil) superava o número de turmas em escolas sob gestão estadual (83,3 mil), sendo 41% das turmas em escolas municipais e 38,2% em escolas estaduais.

Gráfico 9 – Evolução do número de turmas de ensino fundamental total e por dependência administrativa no Estado de São Paulo (milhares)

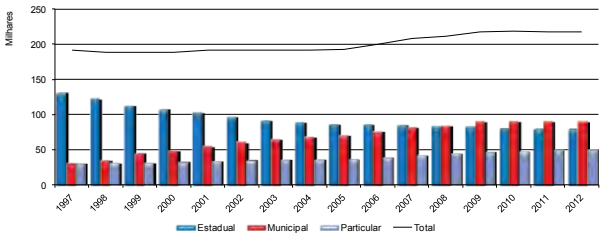
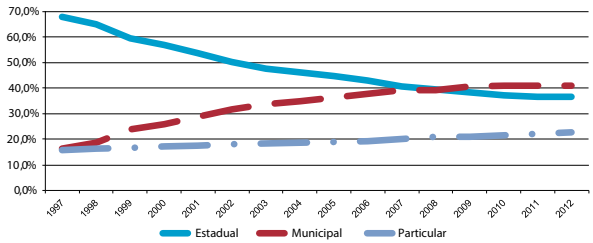


Gráfico 10 – Evolução da participação das turmas em escolas particulares e públicas estaduais e municipais em relação às turmas totais de ensino fundamental no Estado de São Paulo



Fonte: Censo Escolar/Inep: 1997-2012. Elaboração: própria.

No início do período, em 1997, 62% das turmas de 1º ao 5º ano eram em escolas estaduais e 21,6% em escolas municipais. Porém em 2001, a participação da rede pública municipal em número de turmas superava a participação da rede pública estadual (41,1% contra 40,4%). Essa diferença aumentou ao longo dos anos.

Isso ocorreu porque, no período de 1997 a 2012, o número de turmas na rede pública estadual diminuiu 62,7% em paralelo ao aumento de 198% na rede pública municipal. Assim, em 2012, 55% das turmas de 1º ao 5º ano do ensino fundamental eram da rede pública municipal (66,7 mil) e menos de 20% da rede pública estadual (24,1 mil), que foi superada também pelas escolas particulares que contavam com 25% das turmas.

Gráfico 11 – Evolução do número de turmas de ensino fundamental (1º ao 5º ano) total e por dependência administrativa no Estado de São Paulo (milhares)

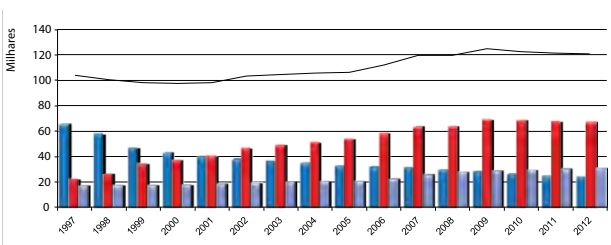
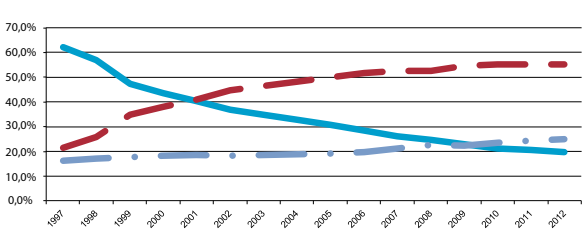


Gráfico 12 – Evolução da participação das turmas em escolas particulares e públicas estaduais e municipais em relação às turmas totais de ensino fundamental (1º ao 5º ano) no Estado de São Paulo



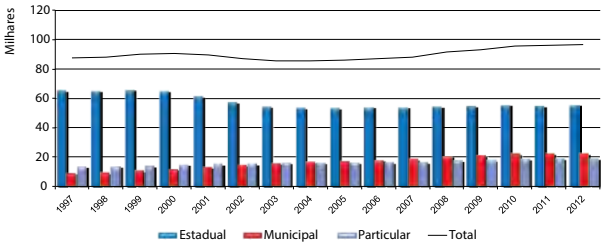
Fonte: Censo Escolar/Inep: 1997-2012. Elaboração: própria.

Em 1997, o número de turmas dos anos finais do ensino fundamental na rede pública estadual era muito maior do que o número de turmas na rede pública municipal. Em termos de representatividade, 74,5% das turmas estavam em escolas estaduais e apenas 10,3% em escolas municipais.

Porém, com o processo de municipalização do ensino fundamental, em 2012 o percentual de turmas na rede pública municipal aumentou para 23% e na rede pública estadual caiu para 57%. Isso porque, no período de 1997 a 2012 ocorreu aumento de 146% no número de turmas na rede pública municipal, enquanto o número de turmas na rede pública estadual diminuiu 15,2%.

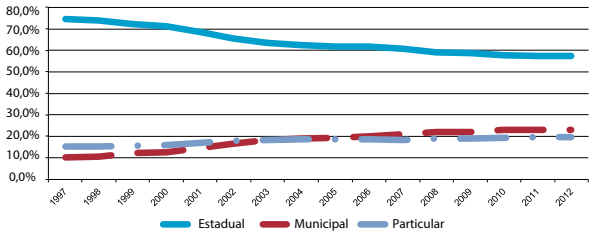
O número médio de alunos por turma de ensino fundamental sofreu retrações, sendo mais forte para as escolas municipais.

Gráfico 13 – Evolução do número de turmas de ensino fundamental (6º ao 9º ano) total e por dependência administrativa no Estado de São Paulo (milhares)



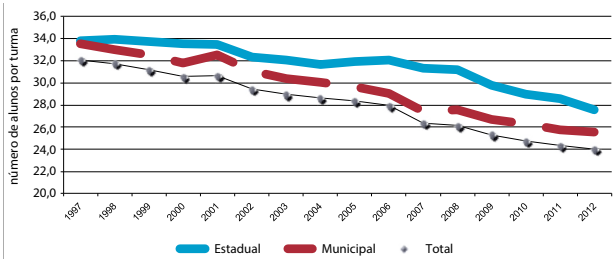
Fonte: Censo Escolar/Inep: 1997-2012. Elaboração: própria.

Gráfico 14 – Evolução da participação das turmas em escolas particulares e públicas estaduais e municipais em relação às turmas totais de ensino fundamental (6º ao 9º ano) no Estado de São Paulo

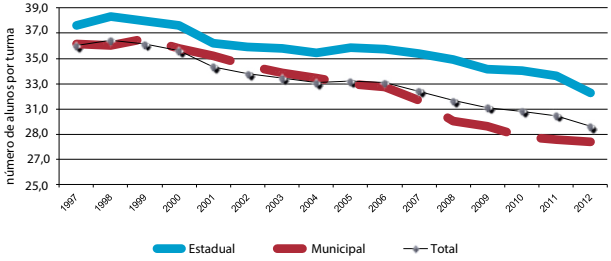


Gráficos 15 e 16 – Evolução do número médio de alunos por turma de ensino fundamental total e por dependência administrativa no Estado de São Paulo

1º ao 5º ano



6º ao 9º ano



Fonte: Censo Escolar/Inep: 1997-2012. Elaboração: própria.

5. Decomposição da municipalização do ensino fundamental

Como mostramos, no final dos anos 1990 ocorreu um amplo processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo, resultando em grande aumento no número de crianças matriculadas em escolas municipais.

Soares e Souza (2003) definiram a municipalização como sendo o processo de aumento da proporção de alunos do ensino público matriculados em escolas municipais. Com as informações anuais dos censos escolares realizados entre 1996 e 2001, eles procuram entender como esse processo se deu. Nesse trabalho, reproduzimos o estudo para o Estado de São Paulo com dados atualizados até 2011[5].

Segundo os autores, nem o aumento da população em idade escolar, nem a dinâmica do fluxo escolar explicam a municipalização do ensino fundamental no Brasil. Eles indicam que os meios para atingir esse processo de municipalização são diversos:

i. Transferência da gestão escolar do estado para o município;

ii. Aumento do número de escolas municipais a um ritmo maior do que o número de escolas estaduais, isto é, o saldo entre as escolas municipais que foram criadas e as que foram fechadas tem de ser maior que o mesmo saldo relativo às escolas estaduais; e

iii. Mudança no número de alunos por escola sem alteração na quantidade de escolas, via construção de novas salas de aula em escolas existentes ou simplesmente o aumento no número de alunos por sala de aula.

Os autores então utilizaram uma metodologia, a qual reproduzimos, que permite decompor as mudanças na matrícula em: transferência de escolas da gestão estadual para a municipal, criação e fechamento (desativação) de escolas municipais e mudanças na matrícula média por dependência administrativa[6].

Destacamos na Tabela 1 que nas quatro primeiras séries do ensino fundamental o aumento do número de matrículas em escolas sob gestão municipal ocorreu de 1996 a 2009, sendo os dois últimos anos caracterizados por retrações. Ainda, como mostramos, a participação porcentual das matrículas em escolas municipais em relação ao total aumentou no período analisado, caracterizando um processo de municipalização das matrículas do 1º ao 5º ano no Estado de São Paulo. No período todo foram adicionados à matrícula municipal mais de 1,3 milhão de alunos em paralelo a diminuição de 482 mil matrículas do 1º ao 5º ano no total, representando um aumento na participação das matrículas municipais nas matrículas totais de 12,2% para 58,7%.

Com relação às matrículas municipais do 6º ao 9º ano, ocorreram aumentos anuais em todo o período. Assim, foram adicionados à matrícula municipal do segundo ciclo do ensino fundamental mais de 327,6 mil alunos de 1996 a 2011, enquanto o número de matrículas total dessas séries diminuiu em 202,6 mil. A participação percentual das matrículas municipais do segundo ciclo aumentou 2,2 vezes, saindo de menos de 10% no início do período para quase 22% em 2011.

5 Assim como os autores, vamos ignorar a rede privada de ensino, que apresenta uma outra lógica, e a matrícula em escolas federais, que é residual.

6 Detalhamos tal metodologia no Apêndice.

Tabela 1 – Variação na matrícula municipal no Estado de São Paulo (em número de alunos)

Anos	1º ao 5º ano	6º ao 9º ano
1996-1997	328.024	21.122
1997-1998	108.146	10.823
1998-1999	251.138	65.227
1999-2000	75.206	9.491
2000-2001	129.738	46.148
2001-2002	122.950	40.384
2002-2003	48.581	28.061
2003-2004	47.398	16.728
2004-2005	44.098	8.027
2005-2006	104.307	16.961
2006-2007	47.433	16.601
2007-2008	7.443	17.728
2008-2009	89.205	4.887
2009-2010	-46.363	24.580
2010-2011	-51.785	834
Total	**1.305.519**	**327.602**

Fonte: Censo Escolar/Inep: 1996-2011. Elaboração: própria.

Vamos então decompor essas duas colunas em três componentes cada, em função do número de crianças por escola, da transferência de escolas entre as dependências administrativas e do saldo entre escolas criadas e desativadas.

O primeiro componente da decomposição, $N_s \Delta m_s$, é calculado mantendo o número de escolas constante e variando a matrícula por escola. Na Tabela 2 apresentamos a evolução do número médio de alunos matriculados por escola municipal em cada ciclo. Notamos que esse valor diminuiu tanto para 1º ao 5º ano quanto para 6º ao 9º ano. Esses resultados sugerem que o aumento na matrícula em escolas municipais (304% do 1º ao 5º ano e 106,5% do 6º ao 9º ano) foi menor proporcionalmente ao aumento do número de escolas (572% do 1º ao 5º ano e 186,4% do 6º ao 9º ano).

Tabela 2 – Média de alunos matriculados por escola municipal no Estado de São Paulo

Anos	1º ao 5º ano	6º ao 9º ano
1996	491	539
1997	347	528
1998	329	520
1999	328	501
2000	327	474
2001	327	472
2002	329	464
2003	333	455
2004	334	443
2005	332	435
2006	332	435
2007	317	408
2008	321	413
2009	307	399
2010	304	397
2011	**299**	**391**

Fonte: Microdados do Censo Escolar/Inep: 1996-2011. Elaboração: própria.

O segundo e o terceiro componentes são calculados mantendo o número de alunos por escola constante e variando o número de escolas, seja em função da transferência de gestão, seja em função do saldo entre criação e desativação de escolas municipais[7].

Primeiramente, a Tabela 3 mostra que a transferências de escolas do 1º ao 5º ano sob gestão estadual para a gestão municipal se concentrou entre 2000 e 2002, quando totalizou quase 370 escolas[8] das quase mil escolas cuja administração foi descentralizada. Destacamos ainda que, com exceção de três anos quando houve desativação líquida de escolas, o período como um todo se caracteriza por um forte saldo positivo, com as criações superando as desativações de escolas municipais.

Assim, o resultado dos dois movimentos é um grande aumento no número total de escolas municipais do 1º ao 5º ano de quase 5 mil no período todo, o que representa 6,7 vezes mais que as 859 escolas municipais existentes em 1996. Dessas 5 mil novas escolas municipais, 20% são decorrentes de transferência de gestão e o restante de criação líquida de escolas sob controle dos municípios.

Esse aumento, em paralelo a um aumento proporcionalmente menor de novas matrículas nas escolas municipais, sugere que esses alunos foram absorvidos por novas escolas municipais do 1º ao 5º ano.

Os resultados para as escolas do 6º ao 9º ano indicam um aumento de mais de mil escolas, triplicando o número de escolas municipais em relação às 565 existentes em 1996. Ainda, 87% desse aumento se deu pela criação líquida de escolas, sugerindo que a criação de escolas é um forte componente explicativo do aumento na matrícula municipal do 6º ao 9º ano.

---

7 Definimos, criação de uma escola no ano *t*: escola não existia em nenhum ano antes de *t* (não aparece nos dados do Censo Escolar) e foi criada (apareceu nos dados do Censo Escolar) com dependência administrativa municipal e condição de funcionamento ativa em *t*; e desativação de uma escola no ano *t*: escola de dependência administrativa municipal e com condição de funcionamento ativa em *t-1* que não existe em nenhum ano depois de *t* (não aparece nos dados do Censo Escolar); ou escola de dependência administrativa municipal com condição de funcionamento ativa em *t-1* que se mantém municipal em *t*, mas com condição de funcionamento extinta ou paralisada.

8 As escolas públicas do Estado de São Paulo ao transferirem sua gestão do estado para o município tiveram seu código de identificação alterado. Assim, para localizar as escolas paulistas que passaram pelo processo de descentralização foi preciso segui-las a partir do nome e endereço (rua ou avenida, número e CEP). Ainda, consideramos que se tratava da mesma escola, quando a escola estadual aparecia na amostra com condição de funcionamento extinta ou paralisada a partir do ano em que a escola municipal de nome e endereço idênticos começava a aparecer na amostra.

Tabela 3 – Transferência e saldo de criação e desativação de escolas do 1º ao 5º ano no Estado de São Paulo (em número de escolas)

Anos	Escolas transferidas para o município	Saldo de criação e desativação de escolas municipais	Variação total no número de escolas municipais
1996-1997	19	1.283	1.302
1997-1998	14	437	451
1998-1999	52	721	773
1999-2000	21	213	234
2000-2001	176	225	401
2001-2002	193	156	349
2002-2003	52	43	95
2003-2004	42	86	128
2004-2005	93	72	165
2005-2006	68	234	302
2006-2007	65	328	393
2007-2008	50	-87	-37
2008-2009	45	482	527
2009-2010	79	-172	-93
2010-2011	20	-96	-76
Total	**989**	**3.925**	**4.914**

Fonte: Microdados do Censo Escolar/Inep: 1996-2011. Elaboração: própria.

Tabela 4 – Transferência e saldo de criação e desativação de escolas do 6º ao 9º ano no Estado de São Paulo (em número de escolas)

Anos	Escolas transferidas para o município	Saldo de criação e desativação de escolas municipais	Variação total no número de escolas municipais
1996-1997	1	51	52
1997-1998	0	31	31
1998-1999	8	147	155
1999-2000	0	65	65
2000-2001	31	71	102
2001-2002	24	80	104
2002-2003	12	70	82
2003-2004	2	66	68
2004-2005	4	37	41
2005-2006	7	33	40
2006-2007	14	113	127
2007-2008	6	21	27
2008-2009	5	58	63
2009-2010	18	49	67
2010-2011	3	26	29
Total	**135**	**918**	**1.053**

Fonte: Microdados do Censo Escolar/Inep: 1996-2011. Elaboração: própria.

A Tabela 5 apresenta os três componentes da decomposição da variação da matrícula municipal para as escolas do 1º ao 5º ano. A segunda coluna contém o termo $N_s \Delta m_s$, que representa a mudança na matrícula devido ao aumento de vagas em escolas existentes. A terceira coluna contém o termo $m_s \Delta N_{s,c-d}$, que representa a variação em função do saldo entre criação e desativação de escolas municipais. A coluna seguinte tem o aumento de matrícula ligado à transferência da gestão escolar, representado por $m_s \Delta N_{s,\,transf.}$.

Para esse ciclo, no período como um todo, o componente mais importante foi a criação líquida de escolas municipais, cabendo a esse componente 81% do processo. Isso ocorre devido aos acontecimentos dos primeiros anos, até 2000. De 2000 a 2008, entretanto, as transferências tiveram participação considerável, superior a 40%, e nos dois últimos períodos (2009/2010 e 2010/2011) só ocorreram aumentos de matrícula nas escolas municipais do 1º ao 5º ano em função das transferências de gestão do estado para o município. Os demais componentes foram responsáveis por retrações no número de matrículas na rede pública municipal no final do período.

Tabela 5 – Decomposição da variação na matrícula municipal do 1º ao 5º ano no Estado de São Paulo (em número de alunos)

Anos	NDm	mDN(c-d)	mDN(transf.)	DM
1996-1997	-217.648	537.709	7.963	328.024
1997-1998	-44.191	147.608	4.729	108.146
1998-1999	-2.485	236.562	17.061	251.138
1999-2000	-1.425	69.754	6.877	75.206
2000-2001	-1.427	73.596	57.569	129.738
2001-2002	8.505	51.156	63.289	122.950
2002-2003	17.148	14.228	17.206	48.581
2003-2004	4.730	28.667	14.000	47.398
2004-2005	-10.799	23.955	30.942	44.098
2005-2006	4.053	77.680	22.574	104.307
2006-2007	-80.193	106.518	21.109	47.433
2007-2008	19.242	-27.743	15.945	7.443
2008-2009	-76.245	151.323	14.128	89.205
2009-2010	-17.932	-52.583	24.151	-46.363
2010-2011	-28.855	-28.964	6.034	-51.785
Total	**-427.522**	**1.409.466**	**323.576**	**1.305.519**

Fonte: Microdados do Censo Escolar/Inep: 1996-2011. Elaboração: própria.

Gráfico 17 – Decomposição da variação na matrícula municipal do 1º ao 5º ano no Estado de São Paulo

Em número de alunos

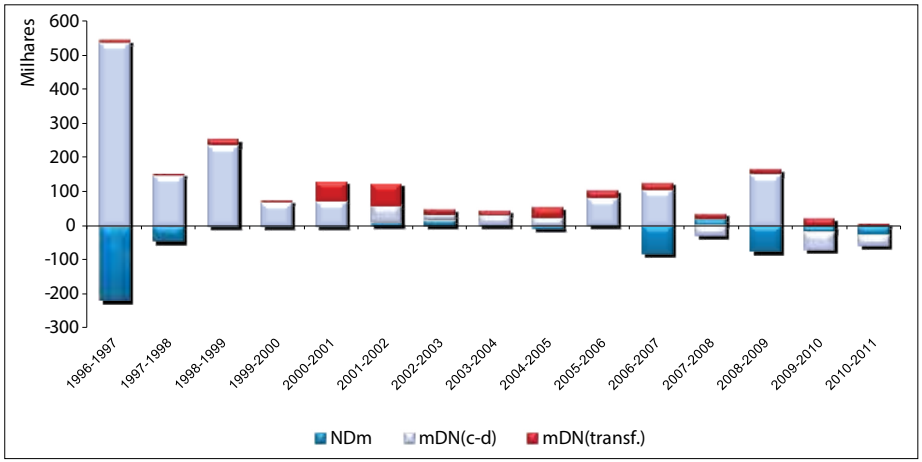
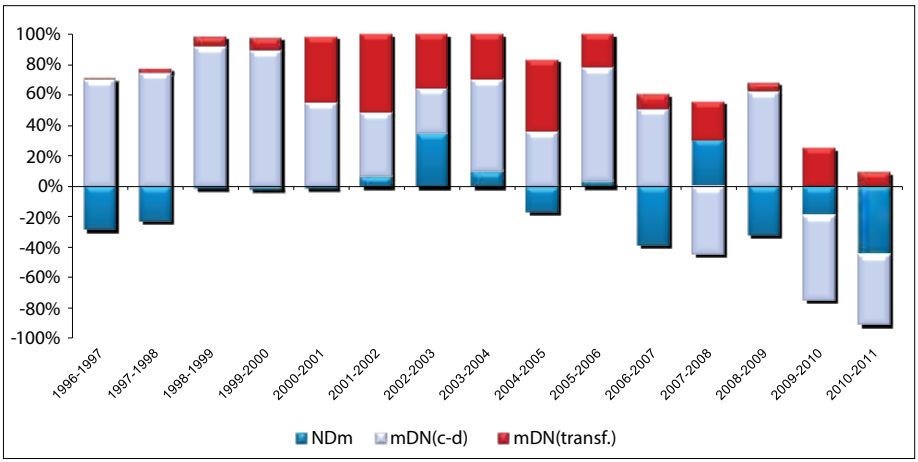


Gráfico 18 – Decomposição da variação na matrícula municipal do 1º ao 5º ano no Estado de São Paulo

Em % da variação total



Fonte: Microdados do Censo Escolar/Inep: 1996-2011. Elaboração: própria.

A Tabela 6 mostra o exercício considerando escolas do 6º ao 9º ano. Também nesse caso, a maior parte do aumento de 327 mil matrículas do 6º ao 9º ano ocorreu em função da criação de escolas municipais. A transferência de escolas entre as dependências administrativas (estadual para municipal) foi responsável por 12,5% desse aumento. Destacamos, porém, que do ano 2000 em diante as transferências tiveram participação superior a 25%.

Tabela 6 – Decomposição da variação na matrícula municipal do 6º ao 9º ano no Estado de São Paulo (em número de alunos)

Anos	NDm	mDN(c-d)	mDN(transf.)	DM
1996-1997	-6.637	27.225	534	21.122
1997-1998	-5.419	16.242	0	10.823
1998-1999	-13.840	74.986	4.081	65.227
1999-2000	-22.183	31.674	0	9.491
2000-2001	-2.086	33.575	14.659	46.148
2001-2002	-8.258	37.417	11.225	40.384
2002-2003	-9.607	32.155	5.512	28.061
2003-2004	-13.821	29.650	898	16.728
2004-2005	-9.990	16.259	1.758	8.027
2005-2006	-449	14.363	3.047	16.961
2006-2007	-36.938	47.637	5.902	16.601
2007-2008	6.648	8.618	2.462	17.728
2008-2009	-20.674	23.533	2.029	4.887
2009-2010	-2.095	19.508	7.166	24.580
2010-2011	-10.596	10.248	1.182	834
Total	**-155.945**	**423.091**	**60.456**	**327.602**

Fonte: Microdados do Censo Escolar/Inep: 1996-2011. Elaboração: própria.

Gráfico 19 – Decomposição da variação na matrícula municipal do 6º ao 9º ano no Estado de São Paulo

Em número de alunos

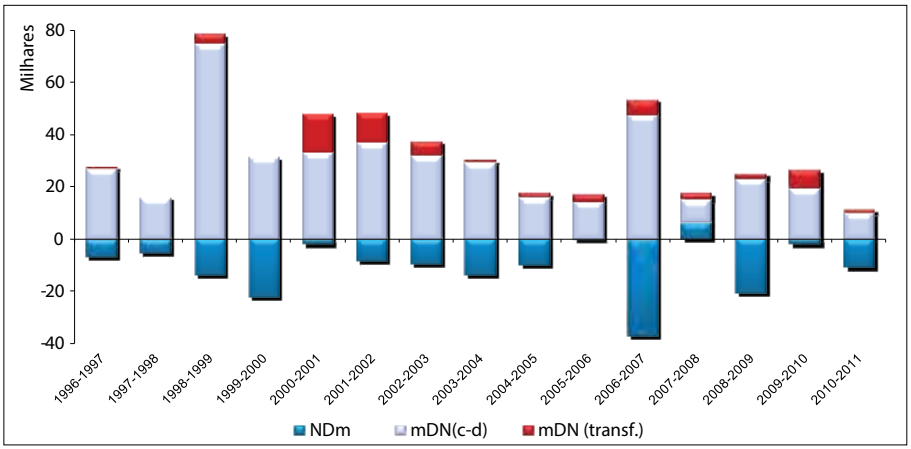
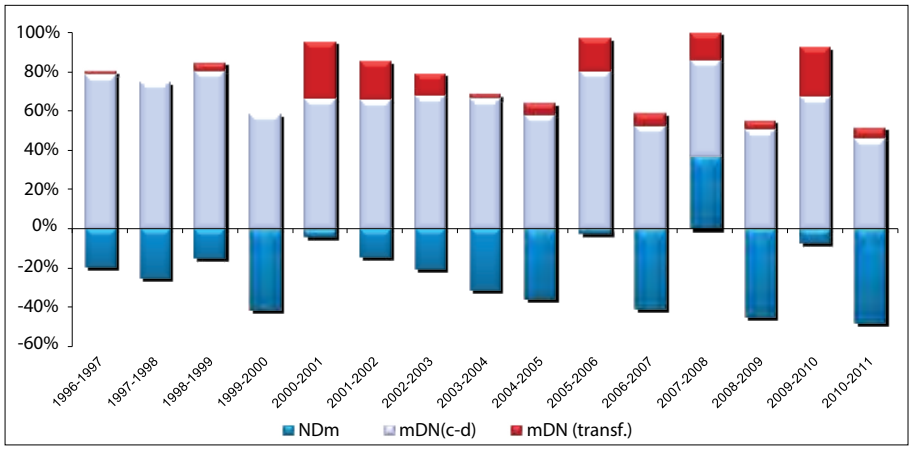


Gráfico 20 – Decomposição da variação na matrícula municipal do 6º ao 9º ano no Estado de São Paulo

Em % da variação total



Fonte: Microdados do Censo Escolar/Inep: 1996-2011. Elaboração: própria.

6. Metodologia econométrica para estimação dos impactos da municipalização do ensino fundamental

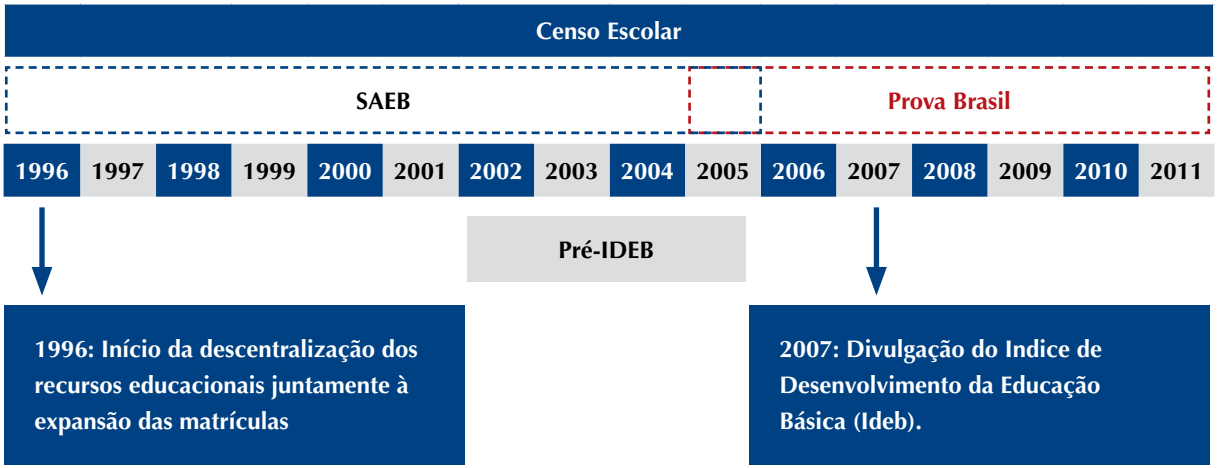
Com o objetivo de avaliar os impactos do processo de municipalização da gestão do ensino fundamental sobre o desempenho escolar dos alunos nas escolas do Estado de São Paulo, construímos painéis não balanceados de escolas públicas com os dados anuais do Censo Escolar de 1996 a 2011 e os dados bianuais do Saeb e da Prova Brasil para o período de 1997 a 2011, e aplicamos a metodologia de diferenças em diferenças com intensidade de tempo.

Calculamos impactos heterogêneos nas variáveis explicativas (variáveis socioeconômicas), para verificar se os efeitos da medida adotada são diferenciados por níveis socioeconômicos.

Ainda, analisamos o impacto da introdução de um sistema de *accountability* em paralelo ao processo de municipalização do ensino, a partir de uma metodologia de diferenças triplas (*triple difference*).

A linha do tempo exposta na Figura 1 apresenta os eventos analisados.

Figura 1 – Linha do tempo



Elaboração: própria. Nota: Os exames de proficiência são bianuais e ocorreram nos anos impares. O Censo Escolar é anual.

6.1. Metodologia de diferenças em diferenças

A ideia básica da metodologia de diferenças em diferenças é observar dois grupos diferentes (tratados e controles) em dois períodos no tempo (antes e depois) e comparar as evoluções temporais (depois-antes) entre os dois grupos. O efeito tratamento deve ser capturado por essa diferença em diferença. A seleção ao tratamento pode ter sido feita com base em características observáveis ou não. A condição de identificação é que na ausência de tratamento, os dois grupos evoluiriam paralelamente. Assim, desvios das trajetórias paralelas indicariam o efeito do tratamento.

Para estudarmos as diferenças entre os dois grupos, precisamos de dados antes e depois do evento para os dois grupos. Assim, a amostra é dividida em quatro grupos: (i) o grupo de controle antes da mudança, (ii) o grupo de controle depois da mudança, (iii) o grupo de tratamento antes da mudança e (iv) o grupo de tratamento depois da mudança.

Quadro 1 – Esquema de diferenças em diferenças

	Antes	Depois	Diferenças
Controle	A	B	*A-B*
Tratamento	C	D	*C-D*
Diferenças	***A-C***	***B-D***	***(A-B)-(C-D)***

Elaboração: própria

As diferenças *A-B* e *C-D* representam em que medida o grupo de controle e o grupo de tratamento se alteram, respectivamente, entre o período anterior e o posterior ao evento que está sendo examinado. Como, por hipótese, o grupo de controle não sofreu impacto do evento, essas mudanças se devem a outros fatores, que também podem ter influenciado o grupo de tratamento. Já *A-C* e *B-D* representam as diferenças entre os grupos de controle e de tratamento antes e depois do evento, respectivamente.

Subtraindo então *A-B* de *C-D* (ou *A-C* de *B-D*, que é exatamente a mesma coisa) temos a diferença verificada entre os grupos entre os dois períodos, ou a diferença verificada entre os dois períodos entre cada um dos grupos.

6.2 Modelagem para cálculo dos impactos da municipalização

Aplicamos, então, a metodologia de diferenças em diferenças com intensidade de tempo com dados em painel para calcular os impactos da municipalização da administração do ensino fundamental no desempenho dos alunos controlando pelo tempo de exposição à gestão municipal.

Primeiramente, consideramos que a escola *i* pertence a um grupo, $G_i \in \{0, 1\}$ (em que o grupo 1 é o grupo de tratamento), e, supondo que haja dois períodos (antes e depois da municipalização), a escola é observada no período de tempo $T_i \in \{0, 1\}$. Assim, considerando Y_{it} o desempenho médio da escola *i* no tempo *t*, assumimos que essa variável de interesse é gerada pelo seguinte processo:

$$Y_{it} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \tau_{DID} \cdot W_{it} + \varepsilon_{it} \qquad (1)$$

Em que, λ_t é o efeito fixo de tempo, μ_i é um efeito fixo associado à escola, W_{it} indica que a escola *i* é municipal no tempo *t*, τ_{DID} é o efeito da municipalização no desempenho (parâmetro de interesse), e ε_{it} é um componente idiossincrático.

O indicador de tratamento W_i é igual a interação dos indicadores de grupo e de tempo, $W_i = T_i \cdot G_i$. Assim, o efeito do tratamento é estimado através do coeficiente da interação entre os indicadores para o segundo período de tempo e para o grupo de tratamento.

Em seguida, consideramos o tempo de exposição ao tratamento. Calculamos o impacto da municipalização por ano de gestão municipal.

Se consideramos uma relação linear entre desempenho escolar e o tempo de exposição ao tratamento, a variável que representa há quantos anos a escola está sob gestão municipal é contínua. Assim, a variável Y_{it} é gerada pelo seguinte processo:

$$Y_{it} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \tau^a_{DID} \cdot W^a_{it} + \varepsilon_{it} \qquad (2)$$

Em que, W^a_{it} é uma variável contínua que indica que a escola *i* é municipal há a períodos no tempo *t*, τ^a_{DID} é o efeito da municipalização no desempenho (parâmetro de interesse) considerando uma relação linear entre o desempenho escolar e o

tempo de exposição ao tratamento, μ_i é um efeito fixo associado à escola e ε_{it} é um componente idiossincrático.

Ainda, se queremos saber o impacto no desempenho escolar por ano de exposição ao tratamento (sem considerar uma relação linear entre as variáveis), estimamos um coeficiente para cada ano de gestão municipal, como indicado na especificação abaixo:

$$Y_{it} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \sum_a \tau_{DID_a} \cdot W_{ita} + \varepsilon_{it} \qquad (3)$$

Em que, a representa o tempo em que a escola está exposta à gestão municipal. Assim, W_{ita} indica que a escola *i* é municipal por a períodos no tempo *t*, τ_{DID_a} é o efeito da municipalização no desempenho (parâmetro de interesse) quando exposta ao tratamento por a anos, μ_i é um efeito fixo associado à escola e ε_{it} é um componente idiossincrático.

Podemos escrever as equações (1), (2) e (3) no nível do aluno. Assim,

$$Y_{jikt} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \tau_{DID} \cdot W_{it} + \varepsilon_{jikt} \qquad (1')$$

$$Y_{jikt} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \tau^a_{DID} \cdot W^a_{it} + \varepsilon_{jikt} \qquad (2')$$

$$Y_{jikt} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \sum_a \tau_{DID_a} \cdot W_{ita} + \varepsilon_{jikt} \qquad (3')$$

Em que Y_{jikt} representa o desempenho do aluno j da escola i do município k no tempo t.

Por fim, condicionando pelas características dos alunos (vetor *A*, que representa os atributos dos alunos e de sua família), das escolas (vetor *X*, que indica os aspectos relacionados à infraestrutura e à gestão escolar) e dos municípios (vetor *M*, que representa questões socioeconômicas locais) que variam no tempo, temos:

$$Y_{jikt} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \tau_{DID} \cdot W_{it} + \gamma \cdot X_{it} + \rho \cdot A_{jt} + \theta \cdot M_{kt} + \varepsilon_{jikt} \qquad (1'')$$

$$Y_{jikt} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \tau^a_{DID} \cdot W^a_{it} + \gamma \cdot X_{it} + \rho \cdot A_{jt} + \theta \cdot M_{kt} + \varepsilon_{jikt} \qquad (2'')$$

$$Y_{jikt} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \sum \tau_{DID_a} \cdot W_{ita} + \gamma \cdot X_{it} + \rho \cdot A_{jt} + \theta \cdot M_{kt} + \varepsilon_{jikt} \qquad (3'')$$

6.3 Modelagem para cálculo dos impactos heterogêneos da municipalização

Para sabermos se a municipalização gerou impactos diferenciados no desempenho médio dos alunos em função das condições socioeconômicas dos municípios nos quais as escolas estão localizadas, estimamos, pela metodologia de diferenças em diferenças, impactos heterogêneos na variável explicativa, como indicado na equação abaixo.

$$Y_{it} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \tau_{DID} \cdot W_{it} + \mathrm{H}_{DID} \cdot W_{it} \cdot PIBpc_{k,1996} + \varepsilon_{it} \qquad (4)$$

(4)

Em que $W_{it} \cdot PIBpc_{k,1996}$ é a interação entre a municipalização e o PIB per capita municipal em 1996, ano de início do processo de municipalização e $\mathbf{H}_{DID}$ é o efeito heterogêneo da municipalização associada à característica socioeconômica do município.

Considerando o modelo no nível do aluno e controlando pelas características individuais, da escola e do município, rescrevemos (4) como:

$$Y_{jikt} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \tau_{DID} \cdot W_{it} + \mathbf{H}_{DID} \cdot W_{it} \cdot PIBpc_{k,1996} + \theta \cdot PIBpc_{kt} + \gamma \cdot X_{it} + \rho \cdot A_{jt} + \varepsilon_{jikt} \quad (4')$$

Outra possibilidade é estimar a equação (1″) por grupos de municípios, separados em função do PIB per capita – menores e maiores.

6.4 Modelagem para cálculo dos impactos da municipalização associado a um programa de *accountability*

Para mensurarmos o efeito do Ideb no desempenho dos alunos em paralelo ao processo de descentralização utilizamos a metodologia de diferenças triplas (*triple difference*), a qual permite que os grupos de tratamento e controle tenham trajetórias distintas. Isto é, fazemos um procedimento de diferenças em diferenças antes da divulgação dos resultados do Ideb e outro cálculo de diferenças em diferenças depois da divulgação. Então, obtemos a diferença desses dois processos de diferenças em diferenças.

Esse modelo permite que o grupo de tratamento e o grupo de controle não sejam apenas diferentes em nível, mas também em tendência, desde que a diferença entre essas tendências sejam potencialmente iguais (isto é, mantidas ao longo do tempo) na ausência do tratamento.

Quadro 2. Esquema de *diferenças triplas*

1997-2007	Antes	Depois	*Diferenças*
Controle	A	B	*A-B*
Tratamento	C	D	*C-D*
Diferenças	***A-C***	***B-D***	***(A-B)-(C-D)***

2008-2011	Antes	Depois	*Diferenças*
Controle	E	F	E-F
Tratamento	G	H	G-H
Diferenças	***E-G***	***F-H***	***(E-F)-(G-H)***

2007: Criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

Diferenças	[(A-B)-(C-D)] – [(E-F)-(G-H)]

Elaboração: própria

Consideramos, então, a introdução de um programa de *accountability*. Assim, a quarta especificação da variável Y_{it} é dada por:

$$Y_{it} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \tau_{DID} \cdot W_{it} + \pi_{DID} \cdot W_{it} \cdot Divulgaçãoldeb_t + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

Em que, $Divulgaçãoldeb_t$ representa a intervenção (criação do Ideb em 2007, divulgação de 2008 em diante), variável binária (ou *dummy*) que assume valor zero para o período anterior à intervenção e valor um a partir de então:

$$Divulgação\ Ideb_t = \begin{cases} 1\ se\ t > 2007 \\ 0\ caso\ contrário \end{cases}$$

Nesse caso, os parâmetros de interesse τ_{DID} representam o efeito da municipalização no desempenho antes da divulgação do índice e $\tau_{DID} + \pi_{DID}$ é o efeito da municipalização no desempenho após a divulgação do Ideb. Logo, π_{DID} é a diferença tripla, que representa a diferença entre esses efeitos em cada período.

Considerando o modelo no nível do aluno e controlando pelas características individuais, da escola e do município, reescrevemos (5) como:

$$Y_{jikt} = \beta + \lambda_t + \mu_i + \tau_{DID} \cdot W_{it} + \pi_{DID} \cdot W_{it} \cdot Divulgaçãoldeb_t + \gamma \cdot X_{it} + \rho \cdot A_{jt} + \theta \cdot M_{kt} + \varepsilon_{jikt} \quad (5')$$

7. Impactos da municipalização do ensino fundamental

Nesta seção, analisamos econometricamente a relação entre o desempenho dos alunos em exames de proficiência e o processo de descentralização da gestão educacional nas escolas do Estado de São Paulo, caracterizado pela transferência da administração do estado para o município. Comparamos, então, dois grupos de escolas: aquelas que passaram pelo processo de descentralização da gestão educacional e aquelas que continuaram sob gestão estadual[9].

Estimamos os modelos pela metodologia de diferenças em diferenças, considerando o tempo de exposição à nova gestão.

Para explicar a evolução das variáveis dependentes, consideramos além das variáveis de gestão educacional e tempo de exposição ao tratamento, variáveis que representam as características das escolas, dos alunos e dos municípios.

São variáveis que identificam os cursos que as escolas oferecem – pré-escola, ensino fundamental 1, ensino fundamental 2 e ensino médio –, o total de turmas e o nível educacional dos docentes. Ainda consideramos variáveis relacionadas à infraestrutura escolar e ao material utilizado, tais como: diretoria, biblioteca, laboratórios, impressora, televisão, videocassete e retroprojetor. Por fim, incluímos informações sobre as condições de saneamento, abastecimento de água e energia elétrica.

As variáveis características dos alunos são referentes ao *background* familiar, histórico escolar

9 O teste de diferença de médias entre os grupos de tratamento e controle estáexposto na Tabela 7 e na Tabela 8 do Anexo. Os resultados indicam que os grupos são diferentes em relação as suas características escolares médias. Assim, temos indícios de que a opção pela municipalização talvez tenha ocorrido naquelas escolas com condições de infraestrutura e insumos mais precárias e alunos em condições socioeconômicas inferiores. Por isso, utilizamos essas características das escolas e dos alunos como controles nos modelos estimados.

e hábitos de estudo. Para os municípios, utilizamos o PIB per capita[10].

7.1 Relação entre municipalização e desempenho escolar em testes de proficiência

Estimamos três grupos de quatro modelos cada, totalizando doze modelos para cada matéria/série. No primeiro grupo, utilizamos a variável binária que identifica se a escola está sob gestão municipal ou não; no segundo, a variável de gestão é uma variável contínua que assume valores de 0 a 15 indicando o número de anos de exposição à gestão municipal. Por fim, no terceiro grupo de modelos usamos 15 variáveis binárias que indicam o tempo, em anos, de exposição à gestão municipal.

O primeiro dos quatro modelos estimados com cada tipo de variável de exposição ao tratamento não considera as variáveis de controle. No segundo modelo, inserimos as variáveis características dos alunos. Na terceira estimação colocamos as características das escolas e na quarta consideramos o PIB per capita municipal.

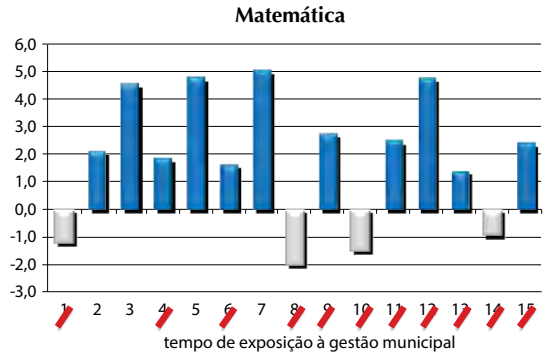
5º ano do ensino fundamental

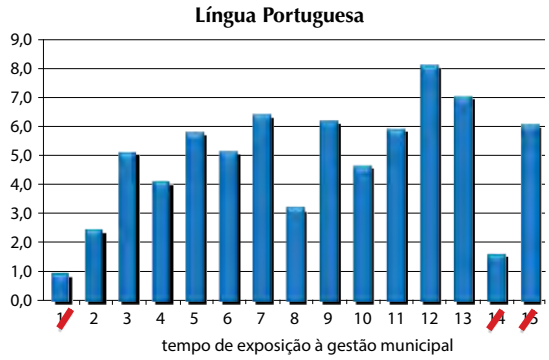
Observamos que o processo de municipalização tem efeito positivo e significante no desempenho dos alunos em matemática (colunas I a IV da Tabela 9), porém, o tempo de exposição ao tratamento não é estatisticamente significante para explicar os resultados na prova (colunas V a VIII). De acordo com os coeficientes estimados por ano de exposição à gestão municipal (colunas IX a XII), apenas o segundo, o terceiro, o quinto e o sétimo ano de exposição ao tratamento têm impactos positivos e crescentes na qualidade do ensino medida pelo desempenho médio dos alunos em matemática em comparação ao grupo de controle – escolas que permaneceram estaduais. Na Figura 21 esses coeficientes estimados estão expostos graficamente.

O desempenho dos alunos do 5º ano em língua portuguesa (Tabela 10), por sua vez, além de ter uma relação positiva e significante com a mudança de gestão do estado para o município (colunas I a IV da Tabela 10), apresenta resultado positivo crescente com o tempo de exposição ao tratamento (colunas V a XII). Isto quer dizer que os alunos das escolas que passaram pelo processo de descentralização administrativa apresentaram resultados em língua portuguesa, em média, melhores do que os alunos das escolas que permaneceram estaduais em todo o período. Ainda, o desempenho médio dos alunos das escolas que mudaram de gestão há mais tempo foi melhor do que o dos alunos das escolas cuja gestão foi descentralizada mais recentemente. Os resultados ficam mais claros nos Gráficos 21 e 22.

10 O IBGE não divulgou o PIB Municipal para os anos de 1997. Para esse ano replicamos o PIB per capita de 1996. Para o ano de 2011 ainda não houve divulgação dos resultados, por isso utilizamos os valores de 2010 para esse ano.

Gráficos 21 e 22 – Coeficientes estimados para tempo de exposição à gestão municipal 5º ano do ensino fundamental





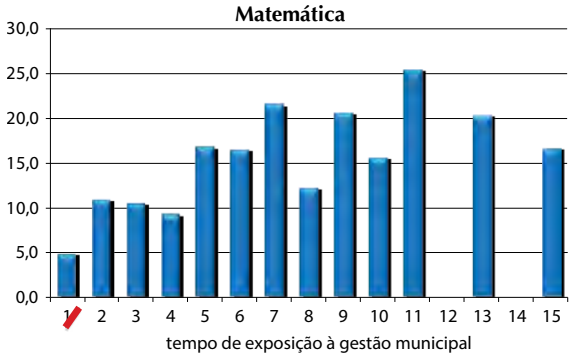
Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: / não significante à 10%.

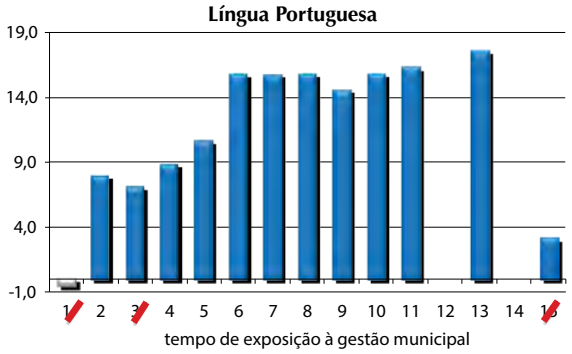
9º ano do ensino fundamental

Para o 9º ano do ensino fundamental, os resultados estimados indicam que o desempenho médio dos alunos tanto em matemática (Gráfico 21) quanto em língua portuguesa (Gráfico 22) são relacionados positivamente ao processo de municipalização administrativa e, ainda, que o impacto é crescente com o tempo de exposição ao tratamento.

Assim, os alunos das escolas que passaram pelo processo de mudança de gestão do estado para o município apresentaram desempenho médio melhor do que os alunos das escolas que permaneceram sob gestão estadual. Além disso, o desempenho médio dos alunos das escolas municipalizadas há mais tempo foi melhor do que dos alunos das escolas que passaram por tal processo mais recentemente. Nos gráficos 23 e 24, expomos graficamente os coeficientes estimados por ano de exposição à gestão municipal.

Gráficos 23 e 24 – Coeficientes estimados para tempo de exposição à gestão municipal 9º ano do ensino fundamental





Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: / não significante à 10%.

7.2 Impactos heterogêneos da municipalização no desempenho escolar em testes de proficiência

Para verificarmos se os impactos da municipalização foram diferenciados por nível socioeconômico dos municípios, estimamos o modelo representado pela equação (3) – que interage o impacto da municipalização e o PIB per capita municipal de 1996 – e o modelo (1'') separadamente para grupos de municípios em função do PIB per capita.

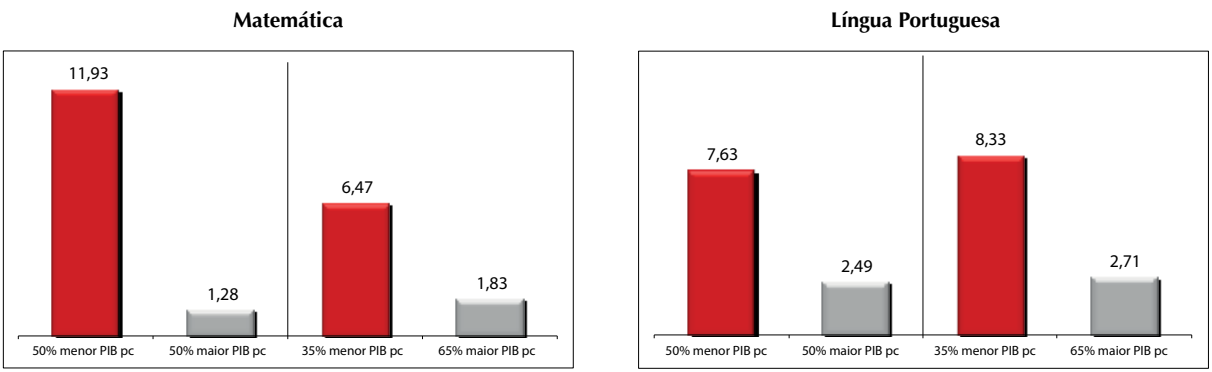
Na primeira coluna do Gráfico 25 e do Gráfico 26, o coeficiente estimado negativo associado à interação entre municipalização e PIB per capita municipal sugere que a municipalização afetou mais as escolas localizadas em municípios mais pobres do que as escolas localizadas em municípios com PIB per capita maior. Consequentemente, temos indícios de que o processo de municipalização levou a uma redução da desigualdade nos resultados educacionais no primeiro ciclo do ensino fundamental nas escolas do Estado de São Paulo.

Em seguida, separamos os municípios em grupos: 50% mais pobres em 1996 (menores PIB per capita) e os demais; e 35% com menor PIB per capita e os 65% restantes.

Nos Gráficos 25 e 26 expomos os coeficientes estimados para o impacto da municipalização na proficiência em matemática e em língua portuguesa, separadamente por grupo socioeconômico de municípios, considerando os alunos do 5º ano do ensino fundamental.

As quatro estimações corroboram os resultados anteriores: o processo de municipalização foi responsável por melhoria no desempenho médio dos alunos em exames de proficiência, mas os coeficientes estimados referentes ao impacto da municipalização na proficiência escolar são muito maiores para o grupo de municípios mais pobres, indicando redução da desigualdade nos resultados educacionais.

Gráficos 25 e 26 – Coeficientes estimados para os impactos da municipalização na proficiência por grupo de município – 5º ano do ensino fundamental

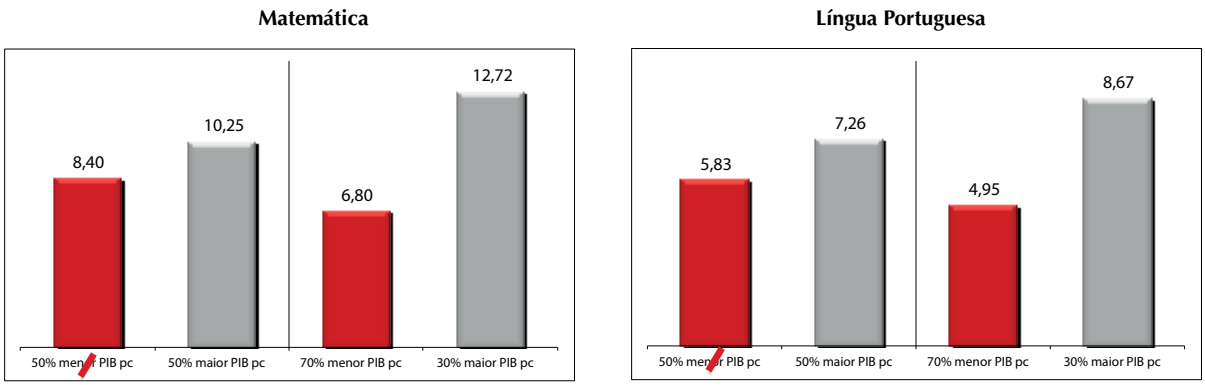


Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias.

Para os alunos do 9º ano do ensino fundamental, ocorre o inverso. O coeficiente positivo associado à interação entre municipalização e PIB per capita municipal (Tabela 15 e Tabela 16) sugere que a municipalização afeta mais as escolas localizadas em municípios com PIB per capita maior do que as escolas localizadas nos municípios mais pobres. Isso indica que a mudança de gestão escolar aumentou a desigualdade nos resultados educacionais desse ciclo nas escolas paulistas.

Ainda, os modelos estimados por grupos de municípios apresentam coeficientes associados ao impacto da municipalização mais fortes para os municípios com maior PIB per capita como mostramos nos Gráficos 27 e 28. Destacamos que, para o grupo composto pela metade dos municípios com menor PIB per capita, o impacto da mudança de gestão é nulo. Assim, a municipalização melhorou, em média, o desempenho dos alunos do 9º ano, porém, esse efeito foi maior nos municípios com maior PIB per capita.

Gráficos 27 e 28 – Coeficientes estimados para os impactos da municipalização na proficiência por grupo de município – 9º ano do ensino fundamental



Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: não significante à 10%.

7.3 Relação entre municipalização associada a um programa de *accountability* e desempenho escolar em testes de proficiência

Para analisarmos o efeito do programa de accountability do governo brasileiro – divulgação do Ideb – no desempenho dos alunos em paralelo ao processo de descentralização administrativa do ensino fundamental, utilizamos a metodologia de diferenças triplas (*triple difference*). Para tanto, interagimos a variável binária que identifica se a escola é municipal ou não com o período posterior à divulgação do índice. Isso equivale a realizar um procedimento de diferenças em diferenças para o período anterior à divulgação dos resultados do Ideb (1997-2007) e outro cálculo de diferenças em diferenças para o período posterior à divulgação do índice (2008-2011). Então,

obter a diferença desses dois processos de diferenças em diferenças.

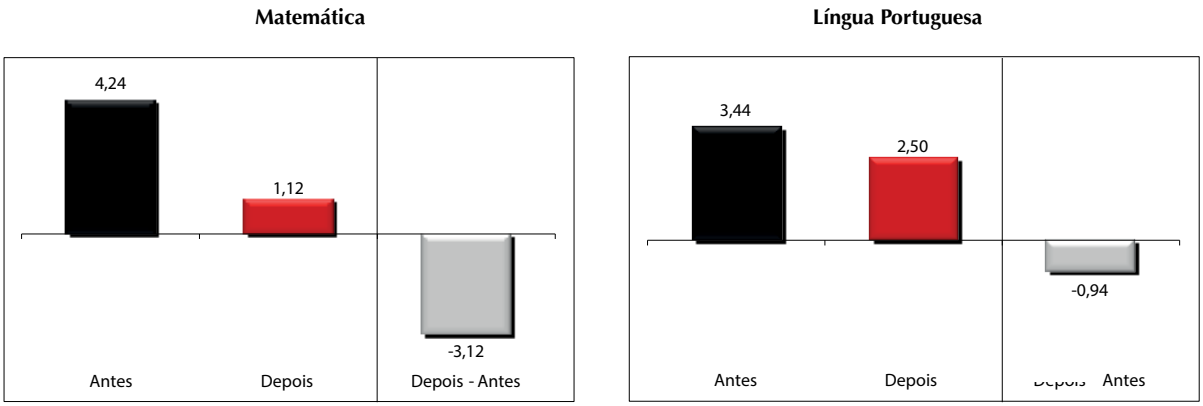
O coeficiente estimado Gestão Municipal* Ideb é a diferença tripla, que representa a diferença entre os efeitos da transferência de gestão antes e depois da divulgação do índice. O coeficiente estimado Gestão Municipal representa o efeito antes da divulgação do Ideb. Logo, a soma desses dois coeficientes indica o efeito da descentralização administrativa associada à divulgação do Ideb.

5º ano do ensino fundamental

Os resultados indicam que a municipalização da gestão educacional melhorou o desempenho dos alunos do 5º ano do ensino fundamental nas provas de proficiência, tanto em matemática quanto em língua portuguesa, em ambos os períodos – antes e depois do programa de *accountability*.

Porém, o efeito da municipalização antes da divulgação do Ideb é maior do que depois, o que é representado pelo coeficiente negativo e significante estimado para a interação entre os dois eventos como mostram os Gráficos 29 e 30 e a Tabela 17.

Gráficos 29 e 30 – Coeficientes estimados para o efeito da municipalização antes e depois da divulgação do Ideb na proficiência – 5º ano do ensino fundamental



Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias.

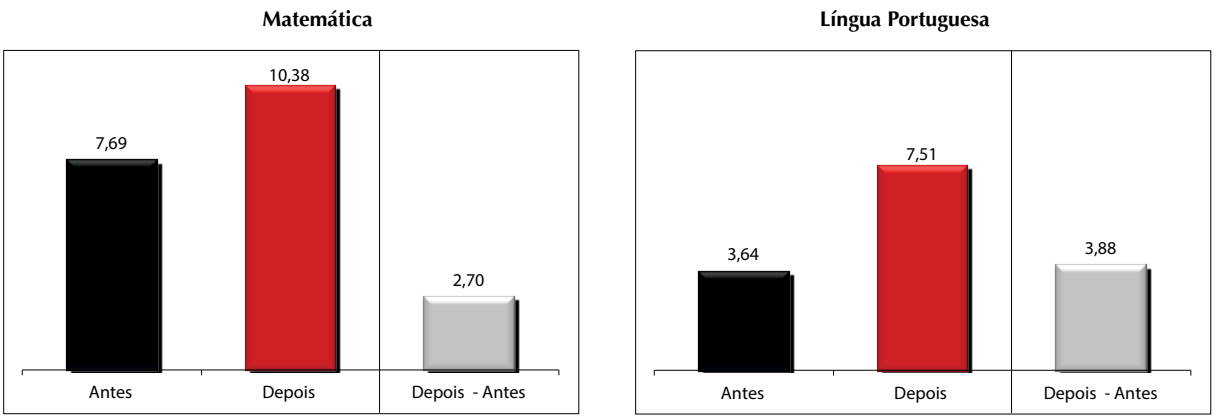
9º ano do ensino fundamental

Também para o 9º ano do ensino fundamental a municipalização da gestão educacional melhorou o desempenho dos alunos em matemática e em língua portuguesa em ambos os períodos – pré e pós-Ideb – como apresentado nos Gráficos 26 e 27 e na Tabela 18.

Entretanto, nesse caso, a relação estimada entre a gestão municipal associada ao período posterior à divulgação do Ideb e o desempenho dos alunos, tanto em matemática quanto em língua portuguesa, é positiva e significante. Isso quer dizer que o impacto positivo da mudança de gestão no desempenho escolar dos alunos no período pós-Ideb supera o resultado dessa mudança ocorrido no período pré-Ideb, gerando um resultado líquido positivo.

Assim, para as duas disciplinas, o processo de municipalização associado ao programa de *accountability* gera melhores resultados em termos de proficiência escolar do que quando aplicado de forma isolada corroborando os resultados encontrados na literatura internacional.

Gráficos 31 e 32 – Coeficientes estimados para o efeito da municipalização antes e depois da divulgação do Ideb na proficiência – 9º ano do ensino fundamental



Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias.

CONCLUSÃO

Nesse trabalho analisamos o processo de municipalização do ensino fundamental ocorrido nas escolas do Estado de São Paulo e seus efeitos na qualidade do ensino, representada pelo desempenho dos alunos em exames de proficiência, considerando o tempo de exposição à gestão descentralizada.

A transferência de gestão do Estado para o município melhorou, em média, o desempenho dos alunos de ambas as séries do ensino fundamental. Os resultados estimados indicam que o desempenho médio dos alunos, tanto em matemática quanto em língua portuguesa, são relacionados positivamente ao processo de descentralização administrativa e, ainda, que os impactos são crescentes com o tempo de exposição à gestão municipal. Isto é, os alunos das escolas que mudaram de gestão apresentam resultados médios melhores do que os alunos das escolas que permaneceram estaduais e, ainda, os alunos das escolas municipalizadas há mais tempo têm melhor desempenho, em média, que os alunos das escolas cuja descentralização administrativa ocorreu mais recentemente.

Considerando o primeiro ciclo do ensino fundamental, a descentralização administrativa afetou mais os alunos do 5º ano que estudam nas escolas localizadas em municípios mais pobres dos que os alunos das escolas localizadas em municípios com PIB per capita maior, indicando redução da desigualdade nos resultados educacionais. Por outro lado, para o segundo ciclo do ensino fundamental, ocorreu o inverso: a municipalização melhorou, em média, o desempenho de todos os alunos do 9º ano, porém, esse efeito foi maior nos municípios com maior PIB per capita, aumentando a desigualdade de desempenho educacional. Isso pode estar associado ao fato de que os municípios mais pobres têm mais dificuldade de gerir as escolas municipalizadas. Mesmo quando bem sucedidos na municipalização do primeiro ciclo do ensino fundamental, esses municípios enfrentam obstáculos na implementação desse processo no segundo ciclo do fundamental, como a contratação de professores especializados nesse ciclo.

Por fim, ao associarmos o processo de mudança de gestão do estado para o município ao programa de *accountability* do governo brasileiro, acreditamos que para os alunos do 5º ano do ensino fundamental, embora os efeitos estimados da descentralização no desempenho escolar antes e depois da divulgação do Ideb sejam positivos, esse é maior para o período anterior ao programa de *accountability*. Por outro lado, para os alunos do 9º ano do ensino fundamental, a descentralização tem impactos positivos sobre o desempenho dos alunos, principalmente quando associada ao programa de *accountability,* corroborando os resultados encontrados na literatura internacional.

REFERÊNCIAS

Álvarez, J.; Moreno, V.; Patrinos, H. **Institutional Effects as Determinants of Learning Outcomes**: Exploring State Variations in Mexico. Banco Mundial, 2006. Mimeo.

banco mundial. **World Development Report 2004**: Making Services Work For Poor People. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Bardhan, P.; Mookherjee, D. Decentralizing Antipoverty Program Delivery in Developing Countries, **Journal of Public Economics**, v. 89, n. 4, p. 675-704, 2005.

Besley, T. J.; Ghatak, M. Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services, **Oxford Review of Economic Policy**, v 19, n. 2, p. 235-249, 2003.

Besley, T. J.; Coate, S. Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A

Political Economy Analysis. **Journal of Public Economics**. v. 87, n. 12, p. 2611-37, 2003.

Cox, C.; Lemaitre, M. J. Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results. In: Leiptzieger, D.; Perry, G. (Ed.). Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges. **WDI Development Studies Series**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1999.

D'Atri, F. **Municipalização Do Ensino Fundamental da Rede Pública**. Os Impactos sobre o Desempenho Escolar. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

Eskeland, G. S.; Filmer, D. Autonomy, Participation and Learning in Argentine Schools: Findings, and their Implications for Decentralization, **World Bank Policy Research**, Working Paper Series, n. 2766. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002.

Galiani, S.; Gertler, P.; Schargrodsky, E. School Decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. **Journal of Public Economics**, v. 92, p. 2106-2120, 2008.

Gertler, P.; Rubio-Codina, M.; Patrinos, H. Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico. **World Bank Policy** Research, Working Paper, n. 3935, Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

Hanushek, E.; Finis, W. **Handbook of the Economics of Education**. Amsterdam: Elsevier, 2006.

Jimenez, E.; Sawada, Y. Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program. **World Bank Economic Review**, n. 13, p. 415-41, 1998.

King, E. M.; Özler, B. **What's Decentralization Got To Do With Learning? Endogenous School Quality and Student Performance in Nicaragua**. Development Research Group, Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000.

Madeira, R. **The Effect of Decentralization on Schooling: Evidence from São Paulo State's Education Reform**. São Paulo: FEA-USP, 2007. Mimeo.

McEwan, P.; Carnoy, M. **Public Investments or Private Schools? A Reconstruction of Educational Improvements in Chile**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1998.

Oates, W. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Skoufias, E.; Shapiro, J. Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Nonexperimental Data. **World Bank Policy Research**, Working Paper, n. 4036. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2006.

Smith, B. C. **The Territorial Dimension of the State**. Londres: George Allen & Unwin, 1985.

Soares, S.; Souza, A. **A demografia das escolas** – Decomposição da Municipalização do Ensino Básico. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão, n. 940).

Souza, A. P.; Leme, M. C.; Paredes, R. A municipalização do ensino fundamental e seu impacto sobre a proficiência no Brasil. In: Veloso, F.; PEssÔa, S.; Henriques, R.; Giambiagi, F. (Org.). **Educação Básica no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2009.

Tommasi, M.; Weinschelbaum, F. **A Principal--Agent Building Block for the Study of Decentralization and Integration**. Universidad de San Andres, 1999. Mimeo.

Vegas, E. School Choice, Student Performance, and Teacher and School Characteristics: The Chilean Case. **Policy Research**, Working Paper, n. 2833, Washington, D.C.: Banco Mundial, 1999.

ANEXO

Metodologia de decomposição da municipalização

Considerando: M_s a matrícula no nível de ensino *s*; m_s o número médio de alunos matriculados por escola; e N_s o número de escolas.

A variação de matrícula de um ano para outro pode ser expressa como:

$$\Delta M_s = M_{s,t} - M_{s,t-1}$$

Como M_s é $m_s N_s$, podemos escrever tal variação, utilizando a regra do produto, como:

$$\Delta M_s = \Delta(m_s N_s) = N_s \Delta m_s + m_s \Delta N_s$$

Temos uma decomposição em duas partes: (i) a variação no número de escolas municipais e (ii) a variação na matrícula média das escolas.

Porém, $m_s \Delta N_s$ pode ser decomposta em duas partes: (i) as escolas que migram do sistema estadual para o sistema municipal (e vice-versa) e (ii) a diferença entre as escolas que foram criadas e as que foram desativadas.

$$\Delta N_s = \Delta N_{s,transferência} + \Delta N_{s,criada-desativada}$$

Assim, a variação na matrícula municipal pode ser decomposta em três termos:

$$\Delta M_s = N_s \Delta m_s + m_s \Delta N_{s,transferência} + m_s \Delta N_{s,criada-desativada}$$

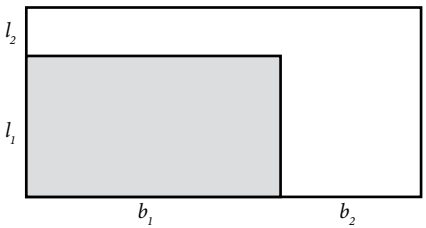
Para a decomposição ser exata, para as variáveis que não estão em diferença, usamos a média dos dois anos. No caso:

$$m_s = \frac{m_{s1} + m_{s2}}{2} \text{ e } N_s = \frac{N_{s1} + N_{s2}}{2}.$$

Como analisamos os dois ciclos do ensino fundamental separadamente, definimos uma escola que tenha ensino tanto do 1º ao 5º ano quanto do 6º ao 9º ano como sendo duas escolas: uma de primeiro ciclo e outra de segundo. Ainda, ignoramos os menos de 10% dos alunos que não estão matriculados nem nas escolas municipais, nem nas estaduais.

Box 1: Regra do produto

Considerando o retângulo de base b e lado l em dois momentos do tempo, em que $A_1 = b_1 l_1$ e $A_2 = b_2 l_2$, a mudança de área (ΔA) é dada pela regra do produto.



$$\Delta A = A_1 - A_2$$

$$\Delta A = b_1 l_1 - b_2 l_2$$

$$\Delta A = b_1 l_1 - b_2 l_2 + (b_1 l_2 - b_1 l_2)$$

$$\Delta A = (b_1 l_1 - b_1 l_2) + (b_1 l_2 - b_2 l_2)$$

$$\Delta A = b_1(l_1 - l_2) + l_2(b_1 - b_2)$$

$\Delta A = (b\Delta l + l\Delta b)$ em que:

$$b = \frac{b_1 + b_2}{2} \text{ e } l = \frac{l_1 + l_2}{2}$$

MODELOS ESTIMADOS – TABELAS

Tabela 7 – Teste de diferença de médias – 5º ano do ensino fundamental

	Matemática			Língua portuguesa		
Grupos	EE	EM	*P-valor*	EE	EM	*P-valor*
Sexo: Masculino	0,5107	0,5112	*0,7138*	0,5106	0,5113	*0,6188*
Raça: Branca	0,4200	0,4474	*0,0000*	0,4200	0,4474	*0,0000*
Raça: Parda	0,4356	0,4311	*0,0009*	0,4355	0,4311	*0,0009*
Raça: Negra	0,0938	0,0758	*0,0000*	0,0938	0,0759	*0,0000*
Raça: Amarela/Indígena	0,0506	0,0456	*0,0000*	0,0507	0,0456	*0,0000*
Idade: 9 anos ou menos	0,0521	0,0411	*0,0000*	0,0522	0,0411	*0,0000*
Idade: 10 anos	0,6962	0,6441	*0,0000*	0,6961	0,6441	*0,0000*
Idade: 11 anos	0,1989	0,2341	*0,0000*	0,1989	0,2340	*0,0000*
Idade: 12 anos	0,0354	0,0547	*0,0000*	0,0353	0,0548	*0,0000*
Idade: 13 anos	0,0109	0,0171	*0,0000*	0,0109	0,0172	*0,0000*
Idade: 14 anos	0,0041	0,0061	*0,0000*	0,0041	0,0061	*0,0000*
Idade: 15 anos ou mais	0,0024	0,0028	*0,0119*	0,0025	0,0028	*0,0210*
Mora com a mãe	0,9478	0,9467	*0,0907*	0,9477	0,9467	*0,0965*

continuação

Tabela 7 – Teste de diferença de médias – 5º ano do ensino fundamental

	Matemática			Língua portuguesa		
Grupos	EE	EM	*P-valor*	EE	EM	*P-valor*
Escolaridade mãe: não completou a 4ª série	0,0787	0,0930	*0,0000*	0,0787	0,0930	*0,0000*
Escolaridade mãe: 1ª a 4ª série	0,1878	0,2075	*0,0000*	0,1878	0,2075	*0,0000*
Escolaridade mãe: 5ª a 8ª série	0,1492	0,1414	*0,0000*	0,1491	0,1413	*0,0000*
Escolaridade mãe: ensino médio	0,1488	0,1321	*0,0000*	0,1488	0,1321	*0,0000*
Escolaridade mãe: ensino superior	0,1137	0,1030	*0,0000*	0,1137	0,1030	*0,0000*
Escolaridade mãe: não sei	0,3218	0,3230	*0,3397*	0,3219	0,3230	*0,3482*
Nunca reprovou	0,8569	0,8102	*0,0000*	0,8569	0,8102	*0,0000*
Reprovado: uma vez	0,1098	0,1446	*0,0000*	0,1098	0,1446	*0,0000*
Reprovado: duas ou mais vezes	0,0333	0,0452	*0,0000*	0,0333	0,0452	*0,0000*
Faz o dever de casa: nunca ou quase nunca	0,0292	0,0274	*0,0001*	0,0391	0,0349	*0,0000*
Faz o dever de casa: sempre ou quase sempre	0,7539	0,7609	*0,0000*	0,7095	0,7220	*0,0000*
Faz o dever de casa: de vez em quando	0,1921	0,1933	*0,2414*	0,2178	0,2175	*0,8048*
Faz o dever de casa: o professor não passa	0,0249	0,0184	*0,0000*	0,0336	0,0256	*0,0000*
Nível de ensino ministrado: pré-escolar	0,0000	0,1159	*0,0000*	0,0000	0,1159	*0,0000*
Nível de ensino ministrado: EF2: 5ª a 8ª série (finais)	0,3575	0,1233	*0,0000*	0,3575	0,1233	*0,0000*
Nível de ensino ministrado: ensino médio	0,2522	0,0113	*0,0000*	0,2522	0,0113	*0,0000*
Total de turmas: 1ª a 4ª série	17,9974	17,7525	*0,0000*	17,9974	17,7522	*0,0000*
Equipamentos em uso na escola: televisão	0,9934	0,9889	*0,0000*	0,9934	0,9888	*0,0000*
Equipamentos em uso na escola: retroprojetor	0,8004	0,7600	*0,0000*	0,8004	0,7599	*0,0000*
Escola tem abastecimento de energia elétrica	0,9995	1,0000	*0,0000*	0,9995	1,0000	*0,0000*
Escola tem abastecimento de água	0,9990	0,9999	*0,0000*	0,9990	0,9999	*0,0000*
PIB municipal per capita	**12,9530**	**9,7927**	***0,0000***	**12,9534**	**9,7921**	***0,0000***

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb(1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria.

Tabela 8 – Teste de diferença de médias – 9º ano do ensino fundamental

	Matemática			Língua portuguesa		
Grupos	**EE**	**EM**	**P-valor**	**EE**	**EM**	**P-valor**
Sexo: Masculino	0,5055	0,4955	*0,0005*	0,5055	0,4956	*0,0006*
Raça: Branca	0,4482	0,4933	*0,0000*	0,4482	0,4934	*0,0000*
Raça: Parda	0,4114	0,3933	*0,0000*	0,4113	0,3936	*0,0000*
Raça: Negra	0,0964	0,0737	*0,0000*	0,0964	0,0737	*0,0000*
Raça: Amarela/Indígena	0,0441	0,0396	*0,0002*	0,0441	0,0393	*0,0001*
Idade: 15 anos ou menos	0,8906	0,8799	*0,0000*	0,8906	0,8800	*0,0000*
Idade: 16 anos	0,0786	0,0835	*0,0014*	0,0786	0,0833	*0,0021*
Idade: 17 anos	0,0226	0,0267	*0,0000*	0,0226	0,0267	*0,0000*
Idade: 18 anos	0,0051	0,0056	*0,1888*	0,0051	0,0056	*0,1966*
Idade: 19 anos ou mais	0,0031	0,0043	*0,0004*	0,0031	0,0043	*0,0003*
Mora com a mãe	0,9369	0,9347	*0,1117*	0,9369	0,9345	*0,0946*
Escolaridade mãe: não completou a 4ª série	0,1039	0,1258	*0,0000*	0,1040	0,1259	*0,0000*
Escolaridade mãe: 1ª a 4ª série	0,2640	0,2878	*0,0000*	0,2640	0,2879	*0,0000*
Escolaridade mãe: 5ª a 8ª série	0,1927	0,1803	*0,0000*	0,1927	0,1803	*0,0000*
Escolaridade mãe: ensino médio	0,2327	0,1999	*0,0000*	0,2327	0,1997	*0,0000*
Escolaridade mãe: ensino superior	0,0606	0,0655	*0,0004*	0,0606	0,0655	*0,0003*
Escolaridade mãe: não sei	0,1460	0,1407	*0,0093*	0,1460	0,1407	*0,0090*
Nunca reprovou	0,7999	0,7740	*0,0000*	0,7999	0,7742	*0,0000*
Reprovado: uma vez	0,1551	0,1683	*0,0000*	0,1551	0,1680	*0,0000*
Reprovado: duas ou mais vezes	0,0449	0,0577	*0,0000*	0,0449	0,0578	*0,0000*
Faz o dever de casa: nunca ou quase nunca	0,0825	0,0748	*0,0000*	0,0475	0,0471	*0,7839*
Faz o dever de casa: sempre ou quase sempre	0,5137	0,5312	*0,0000*	0,5396	0,5455	*0,0408*
Faz o dever de casa: de vez em quando	0,3739	0,3744	*0,8784*	0,3768	0,3848	*0,0040*
Faz o dever de casa: o professor não passa	0,0299	0,0197	*0,0000*	0,0361	0,0226	*0,0000*
Trabalha fora	0,1777	0,2131	*0,0000*	0,1777	0,2130	*0,0000*
Nível de ensino ministrado: pré-escolar	0,0000	0,0546	*0,0000*	0,0000	0,0546	*0,0000*
Nível de ensino ministrado: EF1: 1ª a 4ª série (iniciais)	0,1853	0,3683	*0,0000*	0,1853	0,3682	*0,0000*
Nível de ensino ministrado: ensino médio	0,8985	0,0556	*0,0000*	0,8985	0,0556	*0,0000*
Total de turmas: 5ª a 8ª série	17,4539	17,8958	*0,0000*	17,4540	17,8967	*0,0000*
Equipamentos em uso na escola: retroprojetor	0,9125	0,8743	*0,0000*	0,9125	0,8743	*0,0000*
Dependências existentes: diretoria	0,9778	0,9638	*0,0000*	0,9778	0,9638	*0,0000*
Dependências existentes: sanitário	0,9999	1,0000	*0,0377*	0,9999	1,0000	*0,0377*
PIB municipal *per capita*	**11,7256**	**10,4644**	***0,0000***	**11,7257**	**10,4636**	***0,0000***

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria.

Tabela 9 – Estimações para proficiência em matemática – 5º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em matemática											
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)	(X)	(XI)	(XII)
Gestão municipal	1,635	1,961	1,963	1,878								
	(0,047)	*(0,012)*	*(0,014)*	*(0,018)*								
Anos de municipalização					-0,042	-0,031	-0,093	-0,093				
					(0,787)	*(0,833)*	*(0,536)*	*(0,533)*				
1 ano de municipalização									-1,362	-1,325	-1,163	-1,224
									(0,255)	*(0,243)*	*(0,297)*	*(0,270)*
2 anos de municipalização									1,972	2,158	2,223	2,141
									(0,094)	*(0,054)*	*(0,051)*	*(0,060)*
3 anos de municipalização									4,783	4,990	4,746	4,579
									(0,003)	*(0,001)*	*(0,001)*	*(0,002)*
4 anos de municipalização									1,067	1,883	1,828	1,891
									(0,486)	*(0,217)*	*(0,240)*	*(0,225)*
5 anos de municipalização									4,728	5,408	4,939	4,817
									(0,006)	*(0,001)*	*(0,002)*	*(0,003)*
6 anos de municipalização									0,688	1,760	1,612	1,666
									(0,724)	*(0,342)*	*(0,399)*	*(0,384)*
7 anos de municipalização									5,515	5,853	5,279	5,052
									(0,007)	*(0,002)*	*(0,006)*	*(0,008)*
8 anos de municipalização									-2,263	-2,036	-2,087	-1,998
									(0,261)	*(0,285)*	*(0,281)*	*(0,303)*
9 anos de municipalização									3,056	3,546	2,953	2,770
									(0,157)	*(0,080)*	*(0,145)*	*(0,169)*
10 anos de municipalização									-1,934	-1,434	-1,576	-1,501
									(0,370)	*(0,492)*	*(0,457)*	*(0,480)*

continuação

Tabela 9 – Estimações para proficiência em matemática – 5º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em matemática											
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)	(X)	(XI)	(XII)
11 anos de municipalização									2,956 *(0,214)*	3,502 *(0,116)*	2,770 *(0,216)*	2,518 *(0,258)*
12 anos de municipalização									4,256 *(0,172)*	4,689 *(0,117)*	4,525 *(0,134)*	4,780 *(0,114)*
13 anos de municipalização									2,780 *(0,418)*	2,272 *(0,481)*	1,590 *(0,622)*	1,418 *(0,658)*
14 anos de municipalização									-0,574 *(0,894)*	-0,775 *(0,821)*	-1,046 *(0,757)*	-0,931 *(0,784)*
15 anos de municipalização									2,985 *(0,746)*	3,760 *(0,651)*	2,729 *(0,744)*	2,439 *(0,770)*
Características do aluno	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Características da escola	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Características do município	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Efeito-ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	188,43 *(0,000)*	166,39 *(0,000)*	147,28 *(0,000)*	149,55 *(0,000)*	188,32 *(0,000)*	166,24 *(0,000)*	146,64 *(0,000)*	149,08 *(0,000)*	189,01 *(0,000)*	167,04 *(0,000)*	149,61 *(0,000)*	151,49 *(0,000)*
N	**893.730**	**739.334**	**739.311**	**739.311**	**893.730**	**739.334**	**739.311**	**739.311**	**893.730**	**739.334**	**739.311**	**739.311**

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb(1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: Entre parênteses o p-valor.

Tabela 10 – Estimações para proficiência em língua portuguesa – 5º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em língua portuguesa											
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)	(X)	(XI)	(XII)
Gestão municipal	2,498 *(0,000)*	2,863 *(0,000)*	2,747 *(0,000)*	2,732 *(0,000)*								
Anos de municipalização					0,368 *(0,004)*	0,388 *(0,001)*	0,349 *(0,004)*	0,349 *(0,004)*				
1 ano de municipalização									0,781 *(0,419)*	0,870 *(0,327)*	1,000 *(0,257)*	0,989 *(0,262)*
2 anos de municipalização									2,281 *(0,009)*	2,617 *(0,002)*	2,498 *(0,004)*	2,482 *(0,005)*
3 anos de municipalização									5,534 *(0,000)*	5,355 *(0,000)*	5,180 *(0,000)*	5,147 *(0,000)*
4 anos de municipalização									3,072 *(0,017)*	4,274 *(0,001)*	4,131 *(0,001)*	4,143 *(0,001)*
5 anos de municipalização									5,742 *(0,000)*	6,163 *(0,000)*	5,857 *(0,000)*	5,834 *(0,000)*
6 anos de municipalização									4,265 *(0,006)*	5,390 *(0,000)*	5,174 *(0,001)*	5,184 *(0,001)*
7 anos de municipalização									6,675 *(0,000)*	6,819 *(0,000)*	6,482 *(0,000)*	6,438 *(0,000)*
8 anos de municipalização									2,805 *(0,094)*	3,414 *(0,033)*	3,219 *(0,049)*	3,236 *(0,049)*
9 anos de municipalização									6,537 *(0,000)*	6,569 *(0,000)*	6,248 *(0,000)*	6,213 *(0,000)*
10 anos de municipalização									3,899 *(0,029)*	4,890 *(0,004)*	4,664 *(0,007)*	4,678 *(0,007)*

continuação

Tabela 10 – Estimações para proficiência em língua portuguesa – 5º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em língua portuguesa											
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)	(X)	(XI)	(XII)
11 anos de municipalização									5,950 *(0,003)*	6,347 *(0,000)*	5,999 *(0,001)*	5,950 *(0,001)*
12 anos de municipalização									7,619 *(0,002)*	8,357 *(0,000)*	8,076 *(0,001)*	8,126 *(0,000)*
13 anos de municipalização									7,652 *(0,006)*	7,413 *(0,002)*	7,094 *(0,004)*	7,060 *(0,004)*
14 anos de municipalização									2,416 *(0,534)*	1,848 *(0,534)*	1,622 *(0,585)*	1,644 *(0,580)*
15 anos de municipalização									5,899 *(0,310)*	6,639 *(0,164)*	6,139 *(0,200)*	6,082 *(0,204)*
Características do aluno	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Características da escola	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Características do município	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Efeito-ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	185,50 *(0,000)*	167,07 *(0,000)*	150,46 *(0,000)*	150,85 *(0,000)*	185,52 *(0,000)*	167,07 *(0,000)*	151,19 *(0,000)*	151,80 *(0,000)*	186,01 *(0,000)*	167,51 *(0,000)*	152,76 *(0,000)*	153,13 *(0,000)*
N	**893.865**	**736.274**	**736.250**	**736.250**	**893.865**	**736.274**	**736.250**	**736.250**	**893.865**	**736.274**	**736.250**	**736.250**

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/nep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: Entre parênteses o p-valor.

Tabela 11 – Estimações para proficiência em matemática – 9º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em matemática											
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)	(X)	(XI)	(XII)
Gestão municipal	11,900 *(0,000)*	11,256 *(0,000)*	10,116 *(0,000)*	10,127 *(0,000)*								
Anos de municipalização					1,680 *(0,000)*	1,431 *(0,000)*	1,378 *(0,000)*	1,386 *(0,000)*				
1 ano de municipalização									6,448 *(0,150)*	5,924 *(0,106)*	4,771 *(0,189)*	4,767 *(0,190)*
2 anos de municipalização									12,588 *(0,000)*	11,755 *(0,000)*	10,695 *(0,000)*	10,729 *(0,000)*
3 anos de municipalização									13,046 *(0,042)*	11,559 *(0,040)*	10,426 *(0,062)*	10,382 *(0,063)*
4 anos de municipalização									8,607 *(0,085)*	10,273 *(0,021)*	9,181 *(0,040)*	9,202 *(0,040)*
5 anos de municipalização									19,234 *(0,003)*	17,682 *(0,001)*	16,651 *(0,002)*	16,603 *(0,002)*
6 anos de municipalização									19,821 *(0,005)*	17,375 *(0,004)*	16,271 *(0,008)*	16,307 *(0,008)*
7 anos de municipalização									24,733 *(0,000)*	22,480 *(0,000)*	21,423 *(0,000)*	21,380 *(0,000)*
8 anos de municipalização									15,790 *(0,015)*	13,029 *(0,024)*	12,007 *(0,037)*	12,069 *(0,036)*
9 anos de municipalização									21,983 *(0,001)*	21,493 *(0,000)*	20,450 *(0,000)*	20,428 *(0,000)*
10 anos de municipalização									19,011 *(0,004)*	16,347 *(0,005)*	15,313 *(0,008)*	15,399 *(0,008)*
11 anos de municipalização									27,447 *(0,000)*	26,208 *(0,000)*	25,120 *(0,000)*	25,123 *(0,000)*

continuação

Tabela 11 – Estimações para proficiência em matemática – 9º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em matemática											
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)	(X)	(XI)	(XII)
12 anos de municipalização									(omitida)	(omitida)	(omitida)	(omitida)
13 anos de municipalização									24,875 *(0,004)*	21,129 *(0,004)*	20,147 *(0,005)*	20,178 *(0,005)*
14 anos de municipalização									(omitida)	(omitida)	(omitida)	(omitida)
15 anos de municipalização									12,580 *(0,077)*	17,495 *(0,004)*	16,415 *(0,009)*	16,443 *(0,009)*
Características do aluno	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Características da escola	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Características do município	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Efeito-ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	232,312 *(0,000)*	231,265 *(0,000)*	224,206 *(0,000)*	223,974 *(0,000)*	232,336 *(0,000)*	231,323 *(0,000)*	224,155 *(0,000)*	223,815 *(0,000)*	232,165 *(0,000)*	231,144 *(0,000)*	224,120 *(0,000)*	223,850 *(0,000)*
N	**1.304.627**	**1.177.814**	**1.177.814**	**1.177.814**	**1.304.627**	**1.177.814**	**1.177.814**	**1.177.814**	**1.304.627**	**1.177.814**	**1.177.814**	**1.177.814**

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: Entre parênteses o p-valor.

Tabela 12 – Estimações para proficiência em língua portuguesa – 9º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em língua portuguesa											
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)	(X)	(XI)	(XII)
Gestão municipal	8,617	7,718	7,110	7,135								
	(0,000)	*(0,000)*	*(0,000)*	*(0,000)*								
Anos de municipalização					1,512	1,310	1,288	1,303				
					(0,000)	*(0,000)*	*(0,000)*	*(0,000)*				
1 ano de municipalização									0,273	0,033	-0,606	-0,614
									(0,952)	*(0,991)*	*(0,833)*	*(0,831)*
2 anos de municipalização									9,741	8,519	8,013	8,085
									(0,000)	*(0,000)*	*(0,000)*	*(0,000)*
3 anos de municipalização									9,098	8,021	7,321	7,225
									(0,139)	*(0,086)*	*(0,118)*	*(0,124)*
4 anos de municipalização									8,931	9,444	8,896	8,941
									(0,019)	*(0,004)*	*(0,008)*	*(0,008)*
5 anos de municipalização									12,925	11,439	10,855	10,749
									(0,032)	*(0,009)*	*(0,014)*	*(0,016)*
6 anos de municipalização									18,429	16,282	15,751	15,828
									(0,000)	*(0,000)*	*(0,000)*	*(0,000)*
7 anos de municipalização									18,817	16,697	15,914	15,820
									(0,003)	*(0,000)*	*(0,001)*	*(0,001)*
8 anos de municipalização									18,920	16,238	15,752	15,883
									(0,000)	*(0,000)*	*(0,000)*	*(0,000)*
9 anos de municipalização									16,453	15,326	14,682	14,634
									(0,008)	*(0,001)*	*(0,002)*	*(0,002)*
10 anos de municipalização									18,364	16,240	15,719	15,904
									(0,000)	*(0,000)*	*(0,000)*	*(0,000)*
11 anos de municipalização									17,915	17,014	16,391	16,395
									(0,005)	*(0,001)*	*(0,001)*	*(0,001)*

continuação

Tabela 12 – Estimações para proficiência em língua portuguesa – 9º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em língua portuguesa											
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)	(X)	(XI)	(XII)
12 anos de municipalização									(omitida)	(omitida)	(omitida)	(omitida)
13 anos de municipalização									21,616 *(0,001)*	18,110 *(0,000)*	17,577 *(0,001)*	17,640 *(0,001)*
14 anos de municipalização									(omitida)	(omitida)	(omitida)	(omitida)
15 anos de municipalização									8,403 *(0,183)*	2,580 *(0,589)*	3,203 *(0,529)*	3,261 *(0,524)*
Características do aluno	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Características da escola	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Características do município	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Efeito-ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	237,537 *(0,000)*	246,062 *(0,000)*	238,838 *(0,000)*	238,311 *(0,000)*	237,508 *(0,000)*	246,056 *(0,000)*	238,715 *(0,000)*	238,080 *(0,000)*	237,389 *(0,000)*	245,931 *(0,000)*	238,666 *(0,000)*	238,089 *(0,000)*
N	**1.304.646**	**1.179.166**	**1.179.166**	**1.179.166**	**1.304.646**	**1.179.166**	**1.179.166**	**1.179.166**	**1.304.646**	**1.179.166**	**1.179.166**	**1.179.166**

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb(1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: Entre parênteses o p-valor.

Tabela 13 – Estimações de impactos heterogêneos na proficiência em matemática 5º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em matemática				
	Interação	50% menor	50% maior	35% menor	65% maior
Gestão municipal	4,6667 *(0,008)*	11,9334 *(0,028)*	1,2847 *(0,105)*	6,4716 *(0,114)*	1,8307 *(0,024)*
Gestão municipal*PIB_pc1996	**-0,3847** ***(0,087)***				
Características do aluno	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Características da escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Características do município	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito-ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	149,2663 *(0,000)*	154,6758 *(0,000)*	150,7078 *(0,000)*	252,5809 *(0,000)*	149,4863 *(0,000)*
N	**738.099**	**30.972**	**707.127**	**7.247**	**730.852**

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb(1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: Entre parênteses o p-valor.

Tabela 14 – Estimações de impactos heterogêneos na proficiência em língua portuguesa 5º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em língua portuguesa				
	Interação	50% menor	50% maior	35% menor	65% maior
Gestão municipal	4,2418 (0,002)	7,6275 (0,111)	2,4897 (0,000)	8,3338 (0,046)	2,7084 (0,000)
Gestão municipal*PIB_pc1996	**-0,2041** ***(0,225)***				
PIB municipal per capita	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Características do aluno	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Características da escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito-ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	150,6892 (0,000)	155,6285 (0,000)	153,4759 (0,000)	208,2990 (0,000)	150,6931 (0,000)
N	**735.043**	**30.893**	**704.150**	**7.211**	**727.832**

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: Entre parênteses o p-valor.

Tabela 15 – Estimações de impactos heterogêneos na proficiência em matemática 9º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em matemática				
	Interação	50% menor	50% maior	70% menor	30% maior
Gestão municipal	6,3566 *(0,085)*	8,4030 *(0,596)*	10,2465 *(0,000)*	6,7952 *(0,016)*	12,7181 *(0,000)*
Gestão municipal*PIB_pc1996	**0,6383** ***(0,267)***				
Características do aluno	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Características da escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Características do município	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito-ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	224,1251 *(0,000)*	261,3819 *(0,000)*	224,2422 *(0,000)*	235,3579 *(0,000)*	222,8668 *(0,000)*
N	**1.175.362**	**42.873**	**1.132.489**	**153.809**	**1.021.553**

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: Entre parênteses o p-valor.

Tabela 16 – Estimações de impactos heterogêneos na proficiência em língua portuguesa 9º ano do ensino fundamental

Variáveis	Proficiência em língua portuguesa				
	Interação	50% menor	50% maior	70% menor	30% maior
Gestão municipal	5,3343 *(0,098)*	5,8347 *(0,487)*	7,2558 *(0,000)*	4,9500 *(0,079)*	8,6749 *(0,001)*
Gestão municipal*PIB_pc1996	**0,3048** ***(0,460)***				
PIB municipal per capita	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Características do aluno	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Características da escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito-ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	238,4277 *(0,000)*	259,5049 *(0,000)*	238,6289 *(0,000)*	261,5752 *(0,000)*	234,1038 *(0,000)*
N	**1.179.166**	**42.905**	**1.133.804**	**153.891**	**1.022.818**

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: Entre parênteses o p-valor.

Tabela 17 – Estimações para proficiência 5º ano do ensino fundamental
Antes e depois da divulgação do Ideb

Variáveis	Proficiência em matemática				Proficiência em língua portuguesa			
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(I)	(II)	(III)	(IV)
Gestão municipal (antes)	4,0560 *(0,000)*	4,2086 *(0,000)*	4,3169 *(0,000)*	4,2412 *(0,000)*	3,3807 *(0,000)*	3,4780 *(0,000)*	3,4567 *(0,000)*	3,4432 *(0,000)*
Gestão municipal*IDEB (depois – antes)	**-3,1122** ***(0,000)***	**-2,9062** ***(0,000)***	**-3,1046** ***(0,000)***	**-3,1243** ***(0,000)***	**-1,1347** ***(0,039)***	**-0,7956** ***(0,120)***	**-0,9361** ***(0,067)***	**-0,9396** ***(0,066)***
Características do aluno	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Características da escola	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Características do município	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Efeito-ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	184,9893 *(0,000)*	166,4898 *(0,000)*	145,7324 *(0,000)*	148,1252 *(0,000)*	185,5436 *(0,000)*	149,5497 *(0,000)*	133,7299 *(0,000)*	134,1925 *(0,000)*
N	893.730	739.334	739.311	739.311	893.865	736.274	736.250	736.250
Depois	**0,9439**	**1,3024**	**1,2122**	**1,1169**	**2,2461**	**2,6824**	**2,5206**	**2,5036**

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração:própria. Estimações: próprias. Nota: Entre parênteses o p-valor.

Tabela 18 – Estimações para proficiência 9º ano do ensino fundamental
Antes e depois da divulgação do Ideb

Variáveis	Proficiência em matemática				Proficiência em língua portuguesa			
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(I)	(II)	(III)	(IV)
Gestão municipal (antes)	8,6378 *(0,001)*	8,8970 *(0,000)*	7,7005 *(0,001)*	7,6890 *(0,001)*	4,4333 *(0,079)*	4,3583 *(0,032)*	3,6596 *(0,079)*	3,6354 *(0,081)*
Gestão municipal*IDEB (depois – antes)	**3,5740** ***(0,010)***	**2,5994** ***(0,049)***	**2,6683** ***(0,047)***	**2,6960** ***(0,044)***	**4,5846** ***(0,000)***	**3,7026** ***(0,000)***	**3,8199** ***(0,000)***	**3,8778** ***(0,000)***
Características do aluno	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Características da escola	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Características do município	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim
Efeito-ano	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeito fixo escola	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Constante	244,8739 *(0,998)*	228,4111 *(0,997)*	222,0032 *(0,997)*	221,5658 *(0,997)*	220,6028 *(0,000)*	246,0901 *(0,000)*	238,6358 *(0,000)*	238,0192 *(0,000)*
N	1.304.627	1.177.814	1.177.814	1.177.814	1.304.646	1.179.166	1.179.166	1.179.166
Depois	**12,2118**	**11,4965**	**10,3688**	**10,3850**	**9,0179**	**8,0609**	**7,4795**	**7,5132**

Fonte: Microdados do Censo Escolar (1996-2011), do Saeb (1997-2005) e da Prova Brasil (2005-2011)/Inep, Sistema de Contas Regionais/IBGE. Elaboração: própria. Estimações: próprias. Nota: Entre parênteses o p-valor.

Avanços e desafios da expansão e qualidade da educação básica no Brasil e no Estado de São Paulo

PARTE

II

Educação infantil: expansão, qualidade e desafios

Maria Helena Guimarães de Castro
Rafael de Sousa Camelo

1. Introdução

Desde meados dos anos de 1990, os municípios brasileiros enfrentam inúmeros desafios para atender a crescente demanda por vagas na pré-escola e nas creches. Este processo tem raízes na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 (e posteriores alterações) que consagraram o direito à educação das crianças de zero a 6 anos de idade e definiram a educação infantil em creches e pré-escolas como primeira etapa da educação básica.

Mais recentemente, a Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, estabeleceu o ensino fundamental de nove anos letivos e tornou obrigatória a matrícula aos seis anos de idade. Pouco depois, a Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009, ampliou o dever do estado de garantia do "ensino fundamental obrigatório e gratuito" para "educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos". Com essas medidas legislativas a educação pré-escolar passou a integrar a educação formal obrigatória, seguindo regras e normas definidas pelos conselhos estaduais e municipais de educação, de acordo com orientações e diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação e do Ministério de Educação.

Em relação ao atendimento em creches não há obrigatoriedade por parte da família, mas há responsabilidade do poder público no atendimento ao direito das crianças que demandam atendimento (Abreu, 2013). Além de ser direito da criança, o atendimento à criança de até 3 anos é também exigência da vida atual, na qual a mulher trabalha e participa da vida social em igualdade de direitos com os homens, o que é reconhecido na Constituição brasileira, no capítulo que trata dos Direitos Sociais.

Este conjunto de medidas legislativas foi acompanhado de mudanças importantes no perfil de financiamento da educação básica *(Capítulo 1)* e estimulou a crescente demanda por educação infantil. Pode-se afirmar que o atendimento de crianças de 4 e 5 anos em pré-escolas no Estado de São Paulo está próximo da universalização e apresenta tendência semelhante em todo o Brasil. Também tem se ex-

pandido o atendimento em creches nos últimos anos, impulsionado por políticas públicas governamentais e crescente processo de judicialização do acesso à educação infantil, como ressalta Abreu (2013).

Este artigo analisa a evolução da educação infantil no Estado de São Paulo e no Brasil nos últimos 20 anos, características de sua oferta e demanda, o perfil de qualificação dos profissionais, os problemas de financiamento e as tendências das políticas públicas de atenção à infância, com ênfase no atendimento em creches, que demanda ações articuladas com programas de orientação e apoio às famílias com crianças de até 3 anos.

2. Educação infantil: conceitos e questões em debate

É cada vez mais disseminado o acúmulo de evidências sobre a relevância da educação infantil para o desenvolvimento da criança. Há evidências sólidas a respeito do impacto positivo da educação infantil em diversos aspectos. Os indicadores mais fortes referem-se à socialização e desenvolvimento emocional e cognitivo da criança pequena, com impacto no desempenho escolar nos anos iniciais, permanência na escola e indicadores sociais importantes como menor taxa de abandono escolar, de gravidez precoce, de criminalidade e desemprego[1].

Há evidências fortes de que a interação entre adultos e crianças nos anos iniciais de vida afeta o desenvolvimento físico, social, emocional e cognitivo das crianças. Sabe-se que essa interação é influenciada pela cultura e pelo nível socioeconômico dos pais e que intervenções por parte das famílias e instituições podem alterar o rumo do desenvolvimento das crianças.

A capacidade de desenvolvimento das crianças, segundo as evidências acumuladas nos últimos 40 anos, depende em grande parte da qualidade de interações da criança com estímulos do meio ambiente. Não basta amar e cuidar da criança e deixá-la desenvolver-se naturalmente, como também não é suficiente enriquecer seu ambiente cultural sem cuidar dos fatores de caráter sócioemocional.

As crianças pequenas podem ter experiências muito mais integradas, que associem ao seu desenvolvimento cognitivo também os aspectos afetivo e emocional que considerem seu próprio desenvolvimento físico, uma vez que as primeiras construções simbólicas têm a referência nas experiências corporais. A afetiva e emocional, por exemplo, são absolutamente essenciais ao processo de aprendizagem. A socialização, que resulta de boas interações mediadas pelos professores, é fator determinante do desenvolvimento infantil. Se a criança não se sentir bem com seus colegas na escola, com os professores, com o ambiente em casa, ela terá maior dificuldade para se desenvolver em outros campos. Por essa razão, a ênfase só no aspecto cognitivo não é suficiente para assegurar uma educação infantil de qualidade[2].

A criança nasce preparada para aprender, mas a realização de seu enorme potencial e a predisposição para a aprendizagem estão em grande medida condicionadas à sua interação com o ambiente. Em particular, o desenvolvimento linguístico, especialmente o vocabulário e a sintaxe, dependem em grande medida da natureza dessa interação com os adultos, dos contextos em que a criança vive e se relaciona. Um clima de confiança e apoio é essencial para o de-

1 Ver a respeito pesquisas realizadas pelo *Center on the Developing Child da Universidade de Harvard, tais como o relatório A Science-Based Framework for Early Childhood Policy.*

2 Campos (2009).

senvolvimento sócioemocional da criança, para que ela se sinta estimulada a aprender e interagir com os adultos que a cercam, a brincar e se relacionar com outras crianças.

Há também evidências a respeito do impacto das intervenções na primeira infância sobre o sucesso escolar futuro da criança. Pesquisas indicam que a educação infantil de qualidade pode afetar de maneira significativa o sucesso escolar e social de crianças provenientes de famílias de baixa renda. No Brasil, estudos elaborados por Ruben Klein (2007) e por Andrea Curi e Naercio Menezes-Filho (2009) com base nos resultados do Saeb mostram uma relação positiva entre a frequência à pré-escola e o desempenho escolar. Evidências como essas têm levado alguns analistas a defender a educação infantil de qualidade para os grupos mais vulneráveis da população como investimento relevante para a redução das desigualdades sociais (Heckman; Cunha, 2009).

Em suma, a educação infantil pode ter um impacto importante na vida das crianças oriundas de ambientes socioculturais mais desfavorecidos. Intervenções de qualidade na primeira infância podem estimular o desenvolvimento de competências sócioemocionais e preparar melhor o aluno para o mundo da escola, com sua linguagem, hábitos de socialização, de independência e cooperação.

Para isso, as intervenções bem sucedidas se estruturam em torno de políticas públicas integradas e apresentam algumas características comuns. Pesquisa recente da OCDE (2012) analisou a oferta de serviços de educação infantil em diversos países e, apesar dos diferentes estágios de cada País pesquisado, apontou medidas fundamentais para garantir a qualidade da educação infantil.

Em primeiro lugar, é necessário estabelecer explicitamente os objetivos das políticas para a primeira infância, bem como os padrões mínimos de qualidade a serem atendidos. Isso ajuda a prover serviços mais consistentes e coordenados com os objetivos pedagógicos, além de fornecer maior orientação aos provedores, melhor direcionamento para os profissionais e maior clareza para os pais. Neste quesito, um ponto fundamental também é a regulação do setor privado e de instituições subvencionadas pelo estado, as quais devem ser monitoradas e supervisionadas pelo poder público de acordo com critérios claros e transparentes que garantam a qualidade do atendimento de educação infantil.

Para isso, é necessário estabelecer um currículo e um conjunto de expectativas de aprendizagem que garantam padrões de qualidade do atendimento em diferentes instituições e sirvam de apoio aos profissionais da educação infantil, como também é essencial informar os pais sobre o serviço oferecido pelas instituições e o papel da família no desenvolvimento da criança.

Equipes altamente qualificadas também devem contribuir para a qualidade da educação infantil. Neste caso, além da formação do profissional, deve contar também sua habilidade de criar um ambiente pedagógico que envolva a criança e estimule interações com e entre as crianças. Para viabilizar tal ambiente favorável, creches e pré-escolas devem garantir infraestrutura (mobiliário, instalações, etc.) adequada e, para que as interações entre profissionais e crianças sejam benéficas, é preciso garantir que a proporção de profissionais por criança seja adequada aos parâmetros de qualidade estabelecidos pelos órgãos responsáveis.

Por fim, o engajamento dos pais também é essencial, já que grande parte da formação das crianças nesta faixa etária acontece em casa, no âmbito familiar. Neste sentido, os estudos enfatizam a importância de informar as famílias e criar espaços de aprendizagem que propiciem maior conhecimento sobre o desenvolvimento das crianças na primeira infância.

O atendimento à primeira infância (0 a 3 anos) deve ter prioridade na agenda pública. É onde as intervenções tendem a gerar os maiores impactos e, assim, se pode prevenir déficits e preparar melhor o futuro das novas gerações. Embora metas de expansão de creches sejam proclamadas por todos os governantes, do federal ao municipal, o debate sobre o modelo de atendimento avança ainda em ritmo lento.

Este processo tem raízes na própria concepção de creches que se engendrou com a Constituição de 1988: um equipamento a ser gerido pela política de educação, quando a atenção à primeira infância é necessariamente transetorial. Crianças pequenas exigem, além da educação, o cuidado (saúde) e a proteção (assistência social). Por essa razão, além de professores, o atendimento à primeira infância requer profissionais preparados para produzir cuidados, afetividades, estímulos e proteção. Este novo profissional precisa ser devidamente preparado.

Outra questão, de enorme importância, é que os arranjos neste serviço devem ter alta flexibilidade para responder à diversidade de modelos de atenção reivindicados pelas famílias. É obvio que a definição de padrões de qualidade é fundamental, mas podem e devem transitar por modelos diversificados. É possível incentivar modelos híbridos e parcerias público-privadas com presença de organizações sociais para assumir a gestão de creches de acordo com padrões de qualidade definidos e supervisionados pelo setor público. É necessário ainda, como em outros países, pensar modelos alternativos que assegurem licenças/auxílios monetários para que a própria mãe ou o pai possa cuidar de seus filhos pequenos (ao menos até um ano).

Estas características tornam as políticas de atendimento à primeira infância, especialmente de 0 a 3 anos, caras e difíceis de serem universalizadas mesmo em países desenvolvidos. O mesmo trabalho da OCDE aponta para os principais desafios enfrentados pelos países estudados.

Os desafios começam pela dificuldade em se chegar a um consenso sobre os objetivos, padrões curriculares e de qualidade. Apesar do avanço nas pesquisas sobre os benefícios da educação infantil, ainda há dúvidas sobre o "como" fazer. Não há consenso, por exemplo, sobre o quanto os currículos de educação infantil devem focar questões cognitivas ou questões afetivas ou quanto tempo a criança deve passar na escola vis-à-vis o tempo que passa com a família.

Educação de qualidade requer investimentos elevados e um complexo planejamento para sua implementação. E se o objetivo da política de educação infantil é promover a equidade, os recursos necessários serão ainda mais elevados. Como os recursos são escassos, é preciso desenhar uma política pública viável e justa que priorize o atendimento aos grupos mais vulneráveis da população e as mães que trabalham. Nas próximas seções veremos como a educação infantil tem evoluído do ponto de vista institucional e dos indicadores de oferta.

3. Evolução dos indicadores de oferta

Cobertura

A oferta de educação infantil em São Paulo tem crescido sem parar desde o início dos anos 2000. Em 2001, o estado atendia a pouco menos de 60% de suas crianças de 4 e 5 anos de idade. Na década seguinte, em 2012, a educação infantil paulista já atendia a mais de 80% das crianças dessa faixa etária. Este crescimento foi maior que o observado no País como um todo, que em 2012 atendia a 78% dessas crianças. As diferenças entre São Paulo e o País são maiores na faixa etária de 0 a 3 anos de idade. Em 2001, pouco mais de 10% dessas crianças frequentavam a creche. No início da década seguinte, a taxa de atendimento já chegava a 30%, enquanto o País avançou para uma taxa de 21% (Gráficos 1 e 2).

Gráfico 1 – Taxa de atendimento para crianças de 0 a 3 anos – Brasil e São Paulo

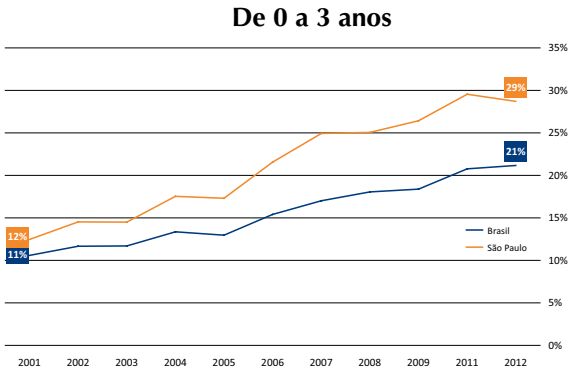
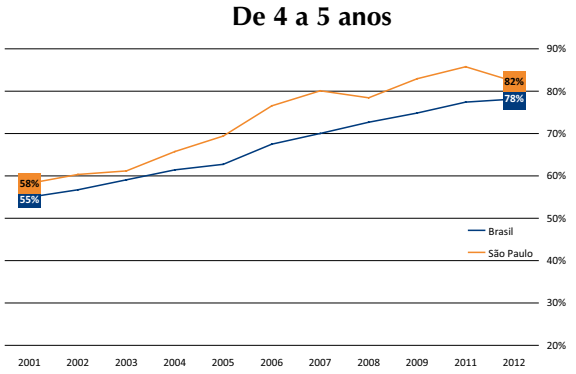


Gráfico 2 – Taxa de atendimento para crianças de 4 a 5 anos – Brasil e São Paulo



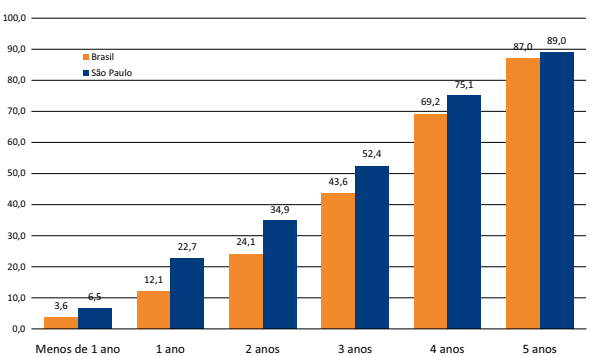
Fonte: PNAD, IBGE.

Segundo o Censo Escolar, a população frequentando educação infantil no estado chegou a 1,9 milhão de crianças em 2013 (com cerca de 900 mil em creches e 1 milhão na pré-escola). No País, são 7,5 milhões de matrículas em educação infantil (2,7 milhões em creches e 4,8 milhões em pré-escolas). Isso implica, em nível nacional, um crescimento de 7,5% nas matrículas em creches e de 2,2% em pré-escolas entre 2012 e 2013. Para São Paulo, no mesmo período, as matrículas em creches cresceram 5% e em pré-escolas, 3,5%.

Esse expressivo aumento da cobertura mostra como o estado vem atendendo a crescente demanda por educação infantil e indica que, seguindo o ritmo de criação de vagas da última década, São Paulo deve cumprir a meta número um do Plano Nacional de Educação, de universalização do atendimento e cobertura de 50% para as faixas etárias de 4 e 5 anos e 0 a 3 anos, respectivamente.

Quando analisamos a frequência na educação infantil por idade, vemos que poucas crianças com até um ano completo já estão em creches. A entrada começa mais aos dois anos (cerca de um terço dessas crianças frequentam creche em São Paulo) e aos três anos (onde a taxa de frequência já passa de 50% em São Paulo). Assim, se considerarmos as crianças com 3 anos completos, a meta do PNE já estaria cumprida em São Paulo (Gráfico 3). Seria necessário então investir na inclusão de crianças mais novas, o que traz um desafio maior já que os cuidados com crianças menores exigem investimentos mais elevados.

Gráfico 3 – Taxa de frequência escolar por idade (em anos completos) – São Paulo – 2012



Fonte: Censo Demográfico, IBGE.

Esse padrão de entrada "tardia" na educação infantil se assemelha ao padrão observado em países com maior tradição em educação, onde o ingresso das crianças acontece a partir dos 2 ou 3 anos.

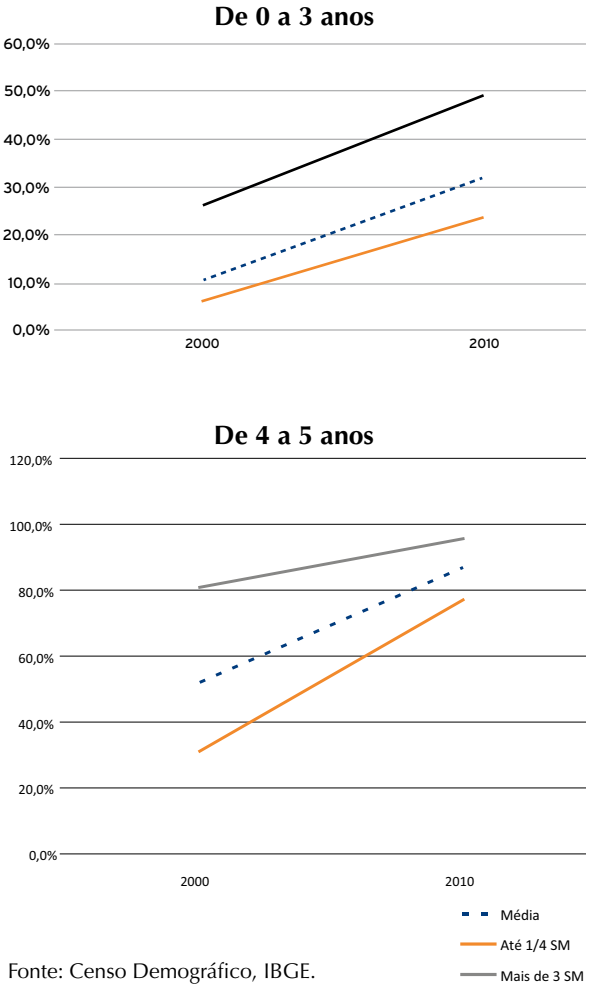
Os Gráficos 4 e 5 mostram também uma característica importante da expansão da educação infantil no estado: a equidade. O acesso a creches entre as crianças mais pobres (com renda domiciliar per capita menor que ¼ de salário mínimo) saiu de cerca de 6% para 24% em dez anos. Mas a desigualdade é grande, pois ainda há um longo caminho para chegar ao atendimento entre as famílias mais ricas, nas quais a taxa já chega a 50%.

Este é um aspecto muito relevante da oferta de educação infantil no estado, uma vez que, como apontamos no início do capítulo, os cuidados nos primeiros anos de vida têm sido apontados como potenciais indutores para redução das desigualdades sociais.

Já o acesso à pré-escola foi nitidamente mais inclusivo, uma vez que a expansão entre as famílias mais pobres foi muito maior que entre famílias ricas. Entre os mais pobres, a taxa de atendimento saiu de 31% para 77% e entre os mais ricos, o atendimento já está universalizado.

Este aumento expressivo na cobertura da educação infantil, no entanto, não foi uniforme em todo o estado. Os próximos dois mapas apresentam a taxa municipal de atendimento escolar para crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos para o ano de 2012. Os dados foram estimados com base nas matrículas informadas pelo Censo Escolar (Inep/MEC) e nas projeções demográficas municipais para as faixas etárias de interesse (Fundação Seade)[3].

Gráfico 4 e 5 – Taxa de atendimento para crianças de 0 a 5 anos por faixa de renda domiciliar *per capita* – São Paulo

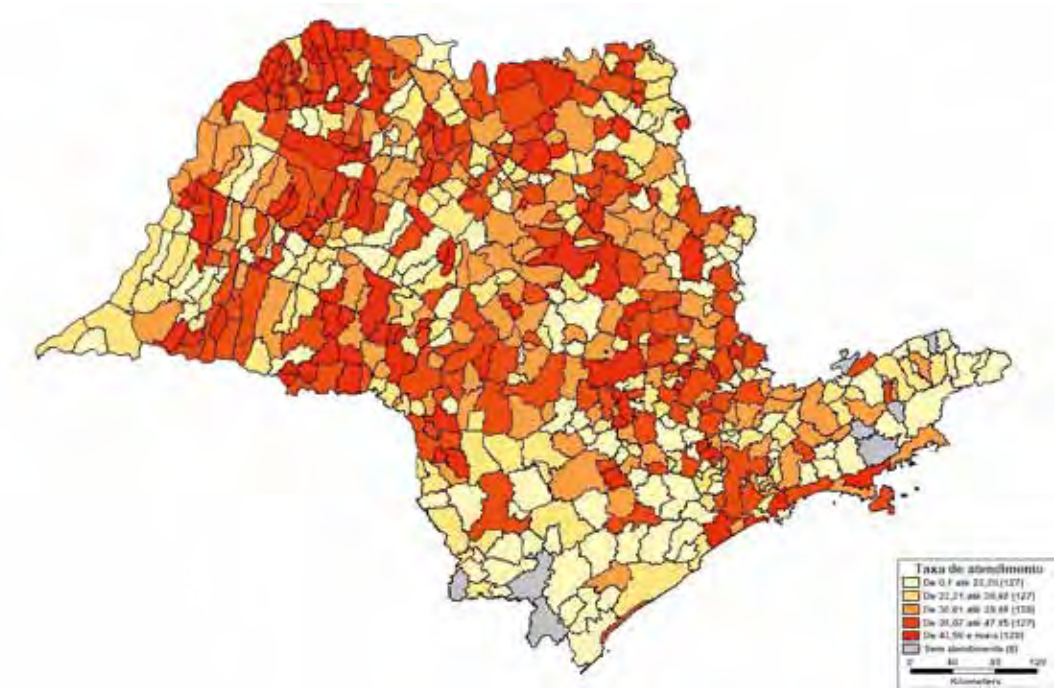


Fonte: Censo Demográfico, IBGE.

Nota-se que os municípios do oeste do estado são, em geral, os que apresentam maiores taxas de atendimento para creches (acima de 40%). Esse resultado pode ser, em parte, explicado pelo fato de esta região concentrar municípios de pequeno porte e com população mais envelhecida, o que pode facilitar o atendimento da demanda.

3 As estimativas de taxa de atendimento municipal são calculadas a partir de duas bases de dados distintas. Por isso, em alguns casos, a taxa pode passar de 100%, o que não faz sentido na prática. De qualquer forma, neste caso, podemos interpretar que a taxa de atendimento real deve ser alta, próxima de 100%.

Figura 1 – Taxas estimadas de atendimento à creche (0 a 3 anos), por município Estado de São Paulo – 2012



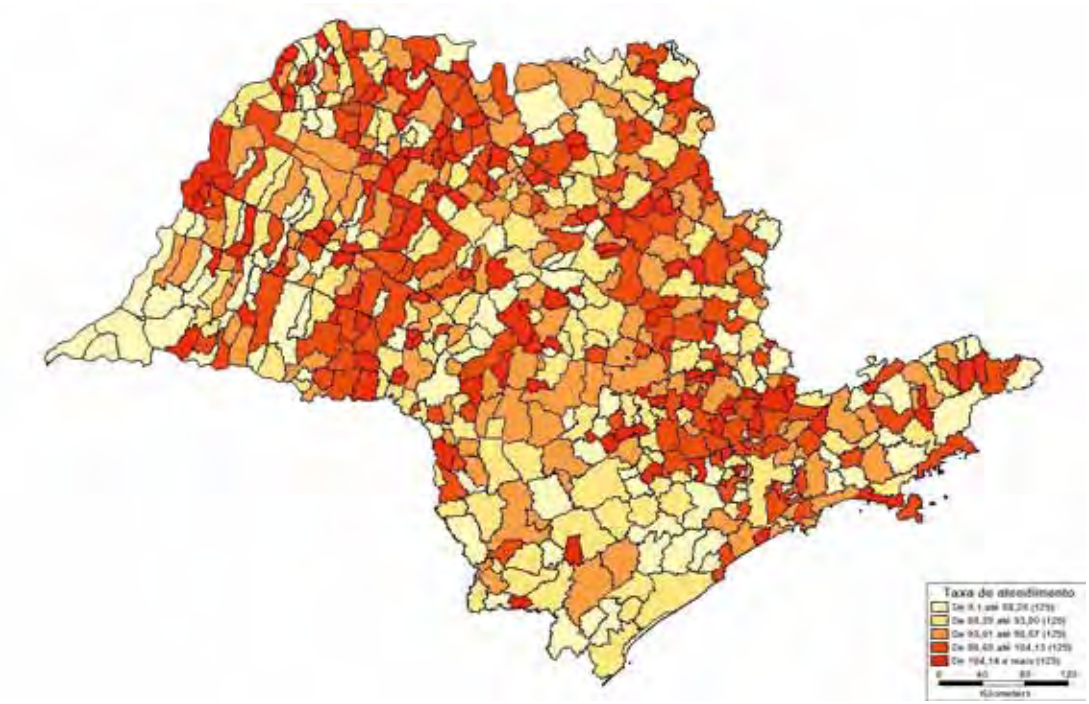
Fonte: Censo Escolar (Inep/MEC) e Projeções Populacionais (Seade). Elaboração: Fundação Seade.

Por outro lado, municípios maiores, como a capital e parte da Região Metropolitana, devem ter maiores dificuldades em atender sua demanda. De fato, a capital, por exemplo, atendia, em 2012, pouco mais de 260 mil crianças em suas creches (privadas e públicas), o que representa 43% das 610 mil crianças de 0 a 3 anos que viviam na cidade.

Trata-se de um índice relativamente alto, considerando que a cobertura em todo o estado está em torno de 30%, mas indica que só o município de São Paulo tem 350 mil crianças de 0 a 3 anos fora da creche. Considerando o compromisso previsto pelo Plano Nacional de Educação, de atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2020, a capital deve criar nos próximos seis anos pouco mais de 120 mil vagas em creches.

A Figura 1, que mostra o mapa do estado, revela ainda uma carência de atendimento em municípios das regiões de Sorocaba, Registro e São José dos Campos. A Figura 2, o mapa de atendimento para crianças de 4 e 5 anos, por sua vez, revela um cenário em que grande parte dos municípios (mais de 90%) consegue atender pelo menos 80% das crianças nesta faixa etária. Aqui, também, os municípios menores têm mais facilidade em atender suas demandas, e as regiões de Registro, São José dos Campos e Sorocaba são as de menor atendimento. Note-se também que essas regiões concentram muitos municípios vulneráveis de acordo com o IPRS e IPVS da Fundação Seade.

Figura 2 – Taxas estimadas de atendimento à pré-escola (4 e 5 anos), por município
Estado de São Paulo – 2012



Fonte: Censo Escolar (Inep/MEC) e Projeções Populacionais (Seade). Elaboração: Fundação Seade.

Condições de oferta

Essa expansão na educação infantil paulista tem sido viabilizada tanto pelo setor público quanto pelo privado. Como se sabe, a responsabilidade legal pela oferta de educação infantil compete aos municípios e, de fato, as prefeituras paulistas são responsáveis pela maior parte das matrículas. Porém, o setor privado vem tendo papel fundamental neste processo de expansão (Tabela 1).

Na pré-escola, o setor público abriga quase 80% do total de matrículas, enquanto o setor privado atende 20% dos alunos. Entre as instituições privadas, distinguem-se as conveniadas e subvencionadas pela prefeitura (3%) – que oferecem vagas gratuitas – e as não conveniadas (18% das matrículas).

Já entre as creches, a oferta gratuita tem forte participação do setor privado. Do total de matrículas em creches paulistas, 29% estão em estabelecimentos privados conveniados ou subvencionados pelas prefeituras e 18% em creches administradas diretamente pelos municípios. No total, 53% das vagas em creches no estado são gratuitas.

Tabela 1 – Estabelecimentos, turmas e matrículas em educação infantil – São Paulo

	Público	Privado		Total
		Conveniado	Não conveniado	
Creches				
Número de estabelecimentos	5.109	2.368	4.740	12.217
Número de matrículas	460.578	251.387	156.507	868.472
Média de matrículas por creche	90,2	106,2	33,0	71,1
Total de turmas	28.605	19.005	17.446	65.056
Turmas em período integral	21.945	17.705	4.838	44.488
% de turmas em turno integral	76,7	93,2	27,7	68,4
Pré-escolas				
Número de estabelecimentos	6.269	624	5.067	11.960
Número de matrículas	812.063	34.173	185.995	1.032.231
Média de matrículas por creche	129,5	54,8	36,7	86,3
Total de turmas	35.215	1.823	15.711	52.749
Turmas em período integral	4.341	1.166	1.940	7.447
% de turmas em turno integral	12,3	64,0	12,3	14,1

Fonte: Censo Escolar, Inep/MEC.

Em linhas gerais, essas parcerias público-privadas funcionam com as prefeituras subsidiando 100% as vagas em instituições privadas, de tal modo que as crianças podem frequentar estas escolas/creches sem custos.

Esta estratégia tem uma vantagem clara em termos da velocidade de expansão das vagas, já que o setor privado, em geral, é capaz de criar vagas de educação infantil de forma mais rápida que o setor público. Além disso, o setor público passa a ter mais flexibilidade também na organização da oferta em caso de queda da demanda, o que deve acontecer nos próximos anos, segundo as tendências demográficas para o estado.

De fato, este tipo de parceria entre setor público e privado é bastante positivo e está se tornando uma tendência forte em outros níveis de educação, como o ensino superior e a educação profissional. Um dos exemplos mais conhecidos é o ProUni, em que o governo federal subsidia vagas no ensino superior privado, e mais recentemente o Pronatec (para o ensino profissionalizante) e o Programa Vence, pelo qual o governo do estado subsidia vagas no ensino técnico de nível médio privado para alunos da rede pública estadual.

No entanto, este tipo de parceria lança desafios ao setor público no que se refere a regulação, supervisão e monitoramento dos serviços

oferecidos pelas entidades privadas. Ou seja, ao adotar este tipo de estratégia, as prefeituras devem se estruturar para garantir que o serviço privado seja ofertado conforme alguns parâmetros de qualidade considerados adequados sob a supervisão do poder público.

Este monitoramento da qualidade do serviço envolve, entre outras questões, a construção e levantamento de indicadores. Porém, diferente do ensino básico, para o qual se dispõe hoje de uma série de indicadores de qualidade e de uma longa literatura sobre o assunto, há ainda pouco consenso sobre como medir a qualidade na educação infantil.

Ainda assim, com as bases de dados disponíveis é possível investigar algumas importantes características da oferta de educação infantil. Com base na extensa literatura em Economia da Educação é possível apontar alguns insumos escolares considerados importantes como determinantes do desempenho escolar.

O Censo Escolar permite avaliar aspectos importantes das condições de oferta de educação infantil. A duração do turno escolar é um deles. Em geral, a duração do turno escolar divide-se em períodos parciais, com menos de 7 horas por dia, e períodos integrais, a partir de 7 horas por dia.

Muito se discute sobre as vantagens dos regimes de período integral em relação às possibilidades de ampliação do currículo e diversificação das atividades escolares (o que contribuiria para o desempenho dos alunos), mas no caso da educação infantil a questão do período integral vai além do currículo.

Sabe-se que parte da demanda por educação infantil vem de pais, em especial mães, em busca de soluções para conciliar trabalho e paternidade. Desse modo, do ponto de vista da demanda, a educação infantil em turno integral parece essencial e se constituirá em demanda crescente.

Em São Paulo, as redes públicas parecem cumprir mais este papel. Das 28 mil turmas de creches públicas, mais de 75% são de turno integral, percentual ainda maior entre as privadas conveniadas ou subvencionadas (93% das turmas em período integral). Já a oferta de creches integrais no setor privado não conveniado é bem inferior (28%).

Quanto à pré-escola, o perfil da oferta em termos de duração do turno é bem diferente. A grande maioria das turmas de escolas públicas (88%) é de período parcial. A oferta de turmas em tempo integral só difere entre as escolas privadas conveniadas, para as quais o índice chega a 64%.

Além do tipo de provedor, o tamanho das escolas/creches é outra condição de oferta relevante. Segundo o Censo Escolar 2012, as creches em São Paulo são, em média, pequenas, com cerca de 70 matrículas. Em geral, as creches privadas não conveniadas são ainda menores, atendendo em média 33 crianças. Já as públicas têm porte maior. São 90 matrículas em média nas instituições públicas e quase 106 nas conveniadas.

Esta discrepância reforça a importância dos convênios como estratégia de expansão das creches, já que cada unidade conveniada consegue atender um público maior que as públicas. Por outro lado, o fato de as creches conveniadas serem maiores reforça também o argumento sobre os desafios de monitoramento e regulação neste setor, já que a gestão de escolas maiores tende a ser mais complexa. As pré-escolas públicas também são muito maiores que as privadas. Em média, cada pré-escola pública recebe três vezes mais matrículas que as privadas não conveniadas.

Sabe-se que não há parâmetros exatos para o tamanho ou número ideal de alunos em cada escola ou creche, mas essa discrepância levanta uma questão sobre como as crianças da educação infantil pública estão sendo atendidas, se comparadas às crianças que ingressam no setor privado. A análise do número de profissionais das escolas joga mais luz a nesta questão (Tabela 2).

Tabela 2 – Indicadores de condição de oferta de ensino infantil – São Paulo

	Público	Privado		Total
		Conveniado	Não conveniado	
Creches				
Número de funções docentes	44.815	19.878	23.858	88.551
Número de auxiliares de ensino	30.663	7.006	10.285	47.954
Razão de alunos por profissional (docentes + assistentes)	10,3	12,6	6,6	9,8
Docentes com ensino superior	37.622	12.135	18.046	67.803
Auxiliares com ensino médio	18.217	4.071	5.611	27.899
Auxiliares com ensino superior	10.505	2.205	3.499	16.209
Profissionais com formação específica para creches	7.234	2.461	2.272	11.967
% de auxiliares com pelo menos ensino médio	93,7	89,6	88,6	92,0
% de docentes com ensino superior	83,9	61,0	75,6	76,6
% de docentes com formação específica	9,6	9,2	6,7	8,8
Pré-escolas				
Número de funções docentes	56.628	2.587	28.097	87.312
Número de auxiliares de ensino	5.792	818	3.952	10.562
Razão de alunos por profissional (docentes + assistentes)	14,3	13,2	6,6	11,8
Docentes com ensino superior	51.744	2.015	23.070	76.829
Auxiliares com ensino médio	2.769	389	1.716	4.874
Auxiliares com ensino superior	2.822	393	2.021	5.236
Profissionais com formação específica para pré-escolas	11.140	297	3.047	14.484
% de auxiliares com pelo menos ensino médio	96,5	95,6	94,6	95,7
% de docentes com ensino superior	91,4	77,9	82,1	88,0
% de docentes com formação específica	17,8	8,7	9,5	14,8

Fonte: Censo Escolar, Inep/MEC.

O número de crianças por profissional adulto em cada escola é um indicador que revela, pelo menos em média, o nível de atenção que cada criança recebe. De acordo com parâmetros nacionais e internacionais, um indicador de qualidade de educação infantil é o baixo número de alunos por professor ou, no caso específico da educação infantil, por profissional adulto. Quanto menor a idade da criança, maior o número de profissionais adultos necessário ao atendimento de qualidade.

Com mais de 136 mil funções docentes, as creches de São Paulo têm em média um profissional (somando-se professores e auxiliares de educação infantil) para cada 9,8 crianças matriculadas. Entre as instituições públicas este índice chega a quase 12 crianças por profissional, enquanto no setor privado cada profissional responde, em média, por 6,6 alunos.

A comparação do índice das creches privadas com as conveniadas chama atenção, pois há duas vezes mais crianças por profissional nas creches parceiras das prefeituras do que nas creches privadas não conveniadas. A mesma diferença pode ser vista na pré-escola. Enquanto cada profissional no setor privado (não conveniado) atende, em média, quase 7 crianças, nas pré-escolas públicas há 14,3 crianças para cada profissional (13,2 nas pré-escolas parceiras privadas).

Não há na literatura um consenso sobre qual seria o número ideal de matrículas por profissional, mas os números mostram que nas instituições privadas as crianças provavelmente têm condições de receber maior dedicação dos profissionais. Como referência para este parâmetro de qualidade, o documento "Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil", elaborado pelo MEC em 2006, resgata uma recomendação do Conselho Nacional de Educação, de 1999, que sugere a seguinte relação educador-criança na educação infantil: um educador para cada 6 a 8 bebês de 0 a 2 anos; um educador para cada 15 crianças de 3 anos; e um educador para cada 20 crianças a partir de 4 anos. Como o próprio documento ressalva, os parâmetros são referências aos sistemas educacionais, não tendo caráter mandatório. Já as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, que têm caráter mandatório, não especificam o número ideal de crianças por profissional.

Com relação ao perfil desses profissionais, diversas características devem contribuir para uma educação de qualidade, tais como formação, experiência, etc. Para a educação infantil, no entanto, poucas destas informações estão disponíveis.

Se considerarmos a escolaridade formal, há poucas diferenças entre os profissionais das diferentes redes. Nas creches, mais de 90% dos auxiliares de educação infantil têm pelo menos ensino médio. Com relação aos professores, mais de 75% já têm ensino superior completo (exceção às creches conveniadas, onde pouco mais de 60% dos professores têm ensino superior). O cenário é muito semelhante entre as pré-escolas.

A escolaridade formal, no entanto, diz pouco sobre a adequação da formação destes profissionais para exercer funções na educação infantil. Isso porque, como a educação infantil é uma realidade relativamente recente, poucos cursos superiores já estão adaptados para formar profissionais para este setor. Por isso, podemos analisar a formação dos profissionais em cursos de formação específica.

O Censo Escolar apura se o profissional (seja docente ou auxiliar de educação infantil) tem formação continuada (de no mínimo 80 horas) específica para pré-escola ou creche. Esses dados revelam que, em qualquer rede, o nível de formação especializada em educação infantil é muito baixo. Não mais do que 10% dos profissionais de creches e 15% dos de pré-escola declaram ter cursos que os especializam em educação infantil. A formação inicial e continuada de profissionais de educação infantil é certamente o maior desafio do processo de expansão da oferta. Mais do que isso, o grande desafio é definir o perfil profissional adequado ao atendimento em

creche e pré-escola e os currículos que devem orientar sua formação.

Assim, os esforços das prefeituras municipais paulistas em expandir a educação infantil, inclusive por meio de parcerias com a iniciativa privada, lograram resultados expressivos em termos de cobertura, sobretudo entre as crianças mais pobres.

No entanto, esta expansão deve estar acompanhada de investimentos suficientes nas condições de oferta destes serviços. Se comparadas às escolas e creches privadas, as creches públicas atendem um número muito maior de crianças com um contingente menor de profissionais e que, na maioria dos casos, não têm formação específica para a educação infantil. Ou seja, na oferta de educação infantil já há gargalos importantes a serem resolvidos.

É certo que, em geral, a expansão rápida de um serviço conflita com a garantia de qualidade, que sempre requer um planejamento mais lento e cuidadoso. É certo também que se sabe pouco sobre o que requer uma boa educação infantil e esta, na verdade, é uma questão que vem em primeiro lugar.

Assim, para que o setor público continue o processo de expansão da educação infantil (que deve se acelerar para atender as metas do Plano Nacional), garantindo padrões de qualidade, é preciso, antes de mais nada, avançar na compreensão sobre como atender bem as crianças em sua primeira infância. Só a partir daí será possível direcionar melhor os recursos destinados a creches e pré-escolas.

A Educação infantil em contexto

A expansão da educação infantil é um fenômeno nacional, mesmo ocorrendo em intensidades diferentes entre os estados. E recentemente vem ganhando prioridade, após um período de grandes avanços na educação básica, com a universalização do ensino fundamental e o estabelecimento de metas para qualidade.

Esta expansão, que será descrita em números na próxima seção, vem sendo impulsionada por diversos fatores, que podem ser divididos em dois grupos: de demanda e de oferta.

A crescente demanda por educação infantil está associada às recentes transformações nas famílias brasileiras. Por um lado, as mães, que têm se inserido cada vez mais no mercado de trabalho precisam de instituições que recebam seus filhos durante o dia. Segundo o IBGE, já no início da década passada (em 2002) metade das mulheres paulistas estava na força de trabalho e, em 2012, a participação passava de 52%. Deste grupo, 92% estavam trabalhando em 2012, enquanto no início da década anterior eram 86%.

Outro fator que contribui para o aumento da demanda por educação infantil é a disposição dos pais em investir em seus filhos. A taxa de fecundidade em São Paulo caiu muito rapidamente nas últimas décadas, saindo de pouco mais de 4 filhos por mulher nos anos 1980 para 1,9 filho por mulher em 2010.

Este movimento tem dois resultados concorrentes. Por um lado, indica que no longo prazo o contingente de crianças a ser atendido pela educação infantil deve se reduzir (discutiremos mais este ponto na seção sobre desafios para o futuro). Por outro lado, à medida que as famílias têm menos filhos, mais recursos podem ser investidos na formação de capital humano (saúde, educação, nutrição etc.) dessas crianças, o que tende a elevar a demanda por serviços de atenção à primeira infância.

Do lado da oferta de educação infantil, principalmente a pública, alguns movimentos também têm sido importantes. Como exposto na seção anterior, têm ganhado força os argumentos sobre a importância da primeira infância para o desenvolvimento de aspectos cognitivos, sociais e emocionais ao longo da vida. Dessa forma, a educação infantil tem sido vista como uma boa oportunidade para fazer com que a criança ingresse no ensino fundamental mais bem preparada e, por conse-

quência, tenha melhor desempenho escolar. Com esta base, uma série de leis e políticas tem estimulado a oferta de novas creches e pré-escolas.

Desde a Constituição de 1988, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e principalmente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, o direito à educação das crianças de zero a 6 anos de idade já estava estabelecido. Posteriormente, o dever do estado de garantia do "ensino fundamental obrigatório e gratuito" foi ampliado para "educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos" pela Emenda Constitucional 59/09.

Mais recentemente, em 2013, a Lei nº 12.796 reformou o texto da LDB para incluir a oferta de educação infantil como dever do estado e atualmente tramita no Congresso o projeto do novo Plano Nacional de Educação, que tem como primeira meta universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos.

Além disso, a legislação estabelece que os municípios são responsáveis pela oferta de educação infantil, sempre em colaboração com estado e União. Como discutido na seção anterior, a oferta de educação infantil de qualidade exige alto investimento, portanto, a questão do financiamento torna-se fundamental e não se restringe aos investimentos em educação. Apesar de não ser o foco deste capítulo, é preciso ressaltar que o pleno desenvolvimento da criança pequena depende também de ações de saúde materno-infantil e políticas articuladas de atendimento às famílias[4].

Desde 2007 o financiamento da educação infantil passou a contar com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Desde então, da mesma forma como acontece com o ensino fundamental, a partir da criação do Fundef em 1996, os municípios passaram a receber repasses do fundo, de modo a garantir um valor mínimo de gasto por aluno/ano para as creches e pré-escolas.

Pelos critérios do fundo, que levam em conta as matrículas em cada etapa de ensino e as estimativas de receitas tributárias estaduais e federais, os repasses deverão garantir, para cada município do Estado de São Paulo em 2014, um gasto mínimo por aluno de R$2.525,24 a R$4.103,52 para educação infantil (valores variam entre creches e pré-escolas, parciais e integrais). Os valores são válidos tanto para as instituições públicas quanto para as conveniadas.

Para além do gasto mínimo por aluno que o Fundeb procura garantir, os recursos aplicados na educação infantil têm ainda duas fontes importantes: as receitas municipais, das quais a Constituição estabelece que pelo menos 25% devem ser investidos em educação, e os programas federais e estaduais geridos pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) do governo de São Paulo e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do governo federal, que transferem recursos para fins específicos, como merenda e transporte escolar.

Segundo cálculos do relatório "Elementos para a Melhoria das Condições de Oferta de Educação Infantil no Estado De São Paulo", elaborado pelas fundações Cepam, Fundap e Seade, as receitas dedicadas, por lei, à educação básica dos municípios paulistas totalizaram, em 2012, R$ 25,2 bilhões. Neste cálculo, estão incluídas as receitas vinculadas via Constituição, os recursos transferidos pelo Fundeb e os convênios com programas federais e estaduais. Considerando as despesas realizadas

4 Para um cenário ampliado sobre os cuidados na primeira infância, consulte o estudo "Primeiríssima infância da gestação aos três anos: percepções e práticas da sociedade brasileira sobre a fase inicial da vida" (2013), realizado pela Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, Instituto Paulo Montenegro e Ibope.

com educação básica, os municípios paulistas gastaram um total de R$ 29 bilhões, isto é, R$ 3,8 bilhões acima das despesas obrigatórias.

Desse volume de gastos com educação básica, calcula-se que os municípios aplicaram R$ 10 bilhões em educação infantil, R$ 4,7 bilhões em creches e R$ 5,3 bilhões em pré-escolas. Isso implica que, em média, os municípios paulistas gastaram, em 2012, R$ 7,0 mil por criança nas creches e R$ 6,5 mil por criança nas pré-escolas.

Estes valores são pelo menos 50% maiores que os pisos estabelecidos pelo Fundeb, ou seja, apesar de os valores mínimos estabelecidos pelo fundo serem baixos para atender às especificidades dos serviços de educação infantil, as receitas dos municípios paulistas garantem para o estado um patamar de investimento significativamente mais elevado.

O relatório ainda calcula que o Fundeb foi responsável por 43% das receitas aplicadas em educação infantil nos municípios paulistas em 2012, enquanto as receitas municipais responderam por 48% dos recursos investidos em educação infantil. Isso mostra a importância do Fundeb para o sistema de financiamento da educação infantil pública e, como bem ressalta o relatório, denota certo grau de dependência dos municípios em relação às transferências do fundo.

Além da legislação que garante a oferta e o financiamento da educação infantil, o Brasil avançou também no estabelecimento de alguns padrões para operacionalização desta oferta, com relação a infraestrutura, currículo, etc. O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, publicado pelo MEC em 1998, traz algumas referências e orientações pedagógicas para construção de um currículo para a educação infantil. O documento, no entanto, não tem um caráter obrigatório, serve apenas de referência às redes de ensino e, além disso, aborda apenas princípios muito gerais sobre as políticas e programas de educação infantil, tais como "respeito à dignidade e aos direitos das crianças" e "atendimento aos cuidados essenciais associados à sobrevivência".

Já as Diretrizes Curriculares e Operacionais para a Educação Infantil, ambas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação em 1999/2000, contemplam os recursos materiais e espaços físicos para a Educação Infantil. Este documento, além de carecer de orientações mais técnicas sobre como implementar o currículo para educação infantil, é pouco conhecido. Comissão da Unesco/OCDE constatou, em 2005, que tais documentos de referência eram pouco utilizados pelas redes municipais e, em geral, desconhecidos. Em 2009, o MEC lançou novas Diretrizes Curriculares de Educação Infantil, aprovadas pelo CNE, mas não há ainda uma avaliação precisa a respeito de sua aplicação nas redes municipais.

Essas novas diretrizes estabelecem, entre outros, que a educação infantil deve respeitar princípios de sensibilidade, criatividade e ludicidade. Além disso, as instituições de educação infantil devem oferecer condições e recursos para que as crianças usufruam seus direitos, assumindo uma responsabilidade compartilhada e complementar à família sobre a educação e os cuidados das crianças.

Para as instituições de educação infantil também se coloca a responsabilidade de possibilitar a convivência entre crianças e entre adultos e crianças quanto à ampliação de saberes de diferentes naturezas, promovendo a igualdade de oportunidades educacionais e construindo novas formas de sociabilidade e de subjetividade.

A operacionalização destes padrões nacionais em âmbito municipal, no entanto, ainda é um desafio. A falta de articulação entre as diretrizes estabelecidas em nível nacional e sua implantação nas redes municipais constitui um grande gargalo no estabelecimento de padrões mínimos para a oferta de educação infantil, que, segundo a experiência de países mais desenvolvidos, é um dos pilares para garantia de qualidade de creches e pré-escolas.

O Estado de São Paulo, não diferente dos demais estados da federação, também tem pouca margem de ação para contribuir com a oferta de educação infantil. O esforço do governo estadual tem se concentrado no apoio aos municípios na ampliação das vagas de creche, por meio do Programa Creche Escola, cujo foco é o estabelecimento de convênios com prefeituras para construção de novas creches. Até abril de 2014, o programa já havia entregado 23 creches e mais 157 estavam em obras e outras 108 em licitação. Até o final deste ano, projeta-se um investimento total de R$ 1 bilhão.

Seguindo a mesma linha, o governo federal, por meio da FNDE, criou em 2007 o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Seu objetivo é prestar assistência financeira a municípios na construção de creches e pré-escolas, bem como para a aquisição de equipamentos. Desde sua criação até o final de 2014, calcula-se que mais de 8 mil novas unidades de educação infantil terão sido apoiadas pelo programa.

Assim, as principais articulações entre governos municipais, estaduais e federal estão fortemente centradas no apoio à criação de novas vagas em creches e pré-escolas. Mas isso resolve apenas parte dos problemas das redes municipais, já que, atualmente, uma das maiores preocupações dos gestores municipais é como garantir o custeio das creches e contratar profissionais de educação sem ultrapassar o limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como não há um modelo de atendimento que regulamente as parcerias com o setor privado, muitas prefeituras, pressionadas por sindicatos e pelo Ministério Público, estão organizando concursos públicos de seleção de professores de educação infantil, o que poderá afetar as finanças públicas municipais, além de não contemplar um planejamento de longo prazo que leve em conta o acelerado processo de envelhecimento da população e a consequente tendência ao declínio da demanda.

Em relação à pré-escola que será integrada à educação básica compulsória a partir de 2016, a organização de concursos para professores é necessária e seria desejável o planejamento de cursos de formação que os preparassem para o atendimento a crianças de 4 e 5 anos de acordo com as diretrizes nacionais. Já no caso das creches, seria recomendável pensar na flexibilização do modelo de atendimento de modo a contemplar perfis profissionais de nível técnico em apoio ao trabalho dos professores.

Assim, a despeito das questões mais operacionais e de custeio da oferta de educação infantil, o País tem avançado em termos das condições básicas para esta oferta, ao fixar as responsabilidades legais, estrutura de financiamento e até o estabelecimento de metas para ampliação de vagas.

Conclusões e desafios futuros

Após um período de grande ativismo estatal no estabelecimento do quadro institucional e legal, a recente e acelerada expansão da oferta de educação infantil no Brasil e em São Paulo coloca alguns desafios para a implantação de políticas públicas de atenção à primeira infância que, como indicam evidências de vários estudos e pesquisas, constitui-se em etapa crucial para o desenvolvimento social, emocional e cognitivo da criança pequena e tem impacto importante no seu futuro.

Em primeiro lugar, embora a educação infantil englobe o atendimento de zero a 5 anos, é importante distinguir os desafios presentes na expansão da oferta de creche e de pré-escola. Pode-se afirmar que a obrigatoriedade da pré-escola a todas as crianças de 4 e 5 anos até o ano de 2016 impulsionou o crescente processo de universalização do acesso, como indica a rápida expansão das matrículas em São Paulo e em todo o País. O grande desafio agora é assegurar a qualidade das escolas, o que requer investimentos na formação e

qualificação de pessoal, na produção de materiais e orientação pedagógica adequada, na infraestrutura dos equipamentos. A definição de padrões de qualidade para pré-escolas públicas, conveniadas, comunitárias e particulares torna-se assim crucial para a efetivação do direito de todas as crianças às exigências contemporâneas da aprendizagem.

Em relação ao atendimento a crianças de até 3 anos a situação é mais complexa e exige uma reflexão cuidadosa sobre os desafios futuros. O primeiro diz respeito ao direito da criança e da família face às exigências da vida atual na qual a mulher trabalha e participa da vida social em igualdade de direitos com os homens, como dispõe a Constituição. No entanto, os indicadores de expansão do atendimento em creches indicam que quanto menor a renda das famílias, menor o percentual de crianças atendidas. Como se sabe, a maioria das famílias de baixa renda é chefiada por mulheres com crianças que mais necessitam desse tipo de atendimento. Uma política coerente de expansão da oferta de creches deveria dar prioridade ao acesso de famílias e crianças mais vulneráveis com ênfase na qualidade e equidade do atendimento. Não faz sentido conceber o direito à creche de forma genérica e universal quando a cobertura atinge pouco mais de 30% da faixa etária no Estado de São Paulo e menos de 25% no Brasil.

O segundo desafio refere-se ao modelo de atendimento em creches. Na atual conjuntura observa-se expressivo número de ações e decisões judiciais com determinação a prefeituras de matrículas de crianças de até 3 anos em instituições de educação infantil. Pouco se discute temas relacionados à qualidade e flexibilidade dos modelos de atendimento, bem como critérios de priorização para famílias de baixa renda chefiadas por mulheres trabalhadoras. Tais iniciativas judiciais pouco contribuem para a solução do problema que certamente requer ações articuladas entre os três níveis de governo e maior integração com programas locais de orientação e apoio às famílias com crianças de até 3 anos. Não adianta transformar creches em depósitos de crianças que não oferecem um padrão mínimo de qualidade e, muitas vezes, afetam os direitos básicos da criança pequena, trazendo riscos a seu desenvolvimento físico, social e emocional. Qualquer que seja o modelo de atendimento em creche é indispensável garantir padrões básicos de qualidade dos serviços e a adoção de critérios de equidade que respeitem o direito ao pleno desenvolvimento humano de crianças oriundas de famílias mais vulneráveis.

Os modelos de atendimento em creche, além de contemplarem a diversidade cultural das comunidades e a necessária articulação de ações na área de saúde e orientação às famílias, devem se pautar pela construção de um ambiente de interações entre todos os envolvidos – crianças, profissionais, familiares – no qual se desenvolvem processos pedagógicos essenciais à formação de atitudes e comportamentos que terão impacto no desenvolvimento cognitivo e sócioemocional das gerações futuras.

Um terceiro desafio refere-se ao planejamento do processo de expansão da educação infantil num contexto demográfico de rápida queda das taxas de natalidade e crescente envelhecimento da população. É fundamental assegurar o direito à educação infantil, portanto, a construção de equipamentos públicos que garantam o acesso a este serviço é cada vez mais necessária. Porém, diante da dinâmica demográfica que se desenrola, pode-se prever que dentro de alguns anos muitos destes equipamentos não terão mais utilidade pública, sobretudo em localidades onde já se observa acentuado processo de envelhecimento da população.

Outro ponto relevante é em relação à localização espacial da demanda que sofre variações imprevistas em consequência de mudanças no perfil territorial, e a proximidade dos equipamentos de educação infantil do local de moradia é fator crucial na garantia do atendimento. Neste caso, o desafio dos municípios é planejar a expansão da oferta buscando equilibrar o atendimento de uma demanda

premente com a tendência futura de esvaziamento dessa mesma demanda. Este problema recoloca a importância de pensar modelos de atendimento mais flexíveis especialmente em relação a creches.

Em decorrência deste complexo trade-off, as parcerias com o setor privado surgem como alternativa, mas, por sua vez, colocam outro desafio, o do monitoramento e avaliação. A coordenação do trabalho das instituições concessionárias é essencial para o sucesso de uma estratégia de expansão via parcerias com setor privado.

Porém, como é possível regular a qualidade de um serviço sem a definição de parâmetros e indicadores de qualidade? De acordo com os marcos legais e diretrizes que regem a educação infantil brasileira, ainda não há clareza sobre os objetivos e critérios de qualidade que devem nortear o atendimento à primeira infância. É preciso avançar neste sentido e disseminar intensamente as diretrizes básicas de educação infantil de modo a influenciar politicas públicas mais efetivas. Como não há ainda um patamar mínimo de qualidade que caracterize a grande maioria das creches, o debate sobre a qualidade da oferta vai depender do contexto, dos direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades sem deixar de lado a importância de programas de orientação às famílias e garantia de padrões mínimos que devem ser definidos e monitorados pelo poder público municipal.

Ainda sobre a qualidade do serviço de educação infantil, um grande desafio refere-se à formação e carreira dos professores. Segundo as Diretrizes Nacionais de 2009, o profissional que atua na educação infantil deve ter nível médio na modalidade normal como formação mínima. No caso da pré-escola todos os professores deverão ter formação em pedagogia e se preparar como mediadores pedagógicos que favoreçam o desenvolvimento das aprendizagens. Em relação às creches, prioriza-se a formação de nível superior, mas admite-se o nível médio na modalidade normal como etapa de transição. Posto isso, e considerando que a qualificação dos professores é requisito chave para a qualidade da educação infantil, como será possível formar bons profissionais em cursos de pedagogia de formação geral que não possuem programas curriculares e estágios voltados para a primeira infância? Além da formação dos professores, qual deve ser o perfil de qualificação dos profissionais de apoio aos professores nas creches? Essas são questões de enorme relevância para avançar o debate sobre expansão e qualidade da educação infantil.

Com a necessidade de rápida expansão e considerando que a educação infantil requer, entre outros recursos, um número elevado de profissionais qualificados, o seu sistema de custeio também é outro desafio. Mesmo com as transferências do Fundeb ajudando a alcançar níveis mínimos de gasto por aluno, a responsabilidade por maior parte do custeio de creches e pré-escolas ainda vem do orçamento municipal. Diante deste contexto, o grande desafio do processo de expansão da matrícula em creches e universalização da pré-escola é assegurar um atendimento de qualidade sem criar situações difíceis de serem administradas pelas prefeituras.

Em suma, o processo de universalização do acesso à educação infantil avança rapidamente no Estado de São Paulo, aproveitando a alta demanda e o contexto institucional favorável. Provavelmente, as metas previstas na legislação e no Plano Nacional de Educação em discussão serão cumpridas. O desafio que se coloca é de outra natureza e diz respeito à qualidade e equidade do modelo de atendimento de educação infantil – da definição dos parâmetros até a criação de indicadores de monitoramento – e ao impacto deste processo nas finanças públicas municipais, considerando a crescente pressão da demanda num contexto de acelerado processo de envelhecimento da população.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. Oferta de Educação Infantil: Legislação e Poder Judiciário. In: **II Revista Jurídica**, Brasília, Confederação Nacional dos Municípios, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **DOU**, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **DOU**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **DOU**, Brasília, 7 fev. 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Prevê a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e amplia a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. **DOU**, Brasília, 12 nov. 2009.

CAMPOS, M. M. A educação infantil frente a seus desafios: entrevista [maio de 2009]. São Paulo: **Difusão de ideias**, Fundação Carlos Chagas. Entrevista concedida a Rubem Barros.

CENTER ON THE DEVELOPING CHILD. **A Science-Based Framework for Early Childhood Policy**. Harvard University, 2007. Disponível em: <developingchild.harvard.edu/resources/reports_and_working_papers/>.

CURI, A; MENEZES-FILHO, N. A relação entre educação pré-primária, salários, escolaridade e proficiência escolar no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, dez. 2009.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Primeiríssima infância da gestação aos três anos**: percepções e práticas da sociedade brasileira sobre a fase inicial da vida. São Paulo: FMCSV, 2013.

HECKMAN, J.; CUNHA, F. The economics and psychology of inequality and human development. **Journal of the European Economic Association**, v. 7, n. 2-3, 2009.

KLEIN, R.. A pré-escola no Brasil. **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 5, n. 2, 2007. Disponível em: <http://www.rinace.net/arts/vol5num2e/art19.pdf >.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Starting Strong III**: A Quality Toolbox for ECEC. OECD, 2012. Disponível em: <www.oecd.org/edu/school/startingstrongiii-aqualitytoolboxforearlychildhoodeducationandcare.htm>.

Ensino fundamental: evolução dos indicadores, qualidade e contexto

Priscilla Albuquerque Tavares

1. Introdução

A cada divulgação de indicadores educacionais internacionais, a notícia sobre o Brasil é que ele figura entre os países que atingem os piores resultados. De fato, apenas no início dos anos 2000 o país alcançou a universalização do ensino fundamental. No país, o desafio de colocar todas as crianças e adolescentes na escola é do tamanho de suas dimensões continentais. Hoje, o sistema público brasileiro da educação básica é composto por mais de cinco mil redes de ensino, que gerenciam 124.614 escolas municipais e 32.316 escolas estaduais, além de 37.551 escolas privadas. No ensino fundamental, são mais de 13 milhões de alunos nas séries iniciais (1º ao 5º ano) e 16 milhões de alunos nas séries finais (6º ao 9º ano)[1]. O Estado de São Paulo é responsável pela maior rede pública de ensino do país. São cerca de 18 mil escolas e 5 milhões de alunos no ensino fundamental nas redes públicas (2,5 milhões nas séries iniciais e 2,5 milhões nas séries finais). As redes municipais respondem por 70% das matrículas do 1º ao 5º ano, enquanto a rede estadual é responsável por 75% das matrículas do 6º ao 9º ano. A rede privada é composta por 9 mil escolas com quase um milhão de alunos no ensino fundamental.

Superada a tarefa da inclusão, a política educacional dedica-se a traçar estratégias para melhorar a qualidade da educação. De fato, os alunos brasileiros aprendem pouco, levam muito tempo para aprender, reprovam muito e muitas vezes não concluem a educação básica. A taxa de distorção idade-série brasileira é de 17% no ensino fundamental. Ou seja, a cada cem estudantes, 17 apresentam atraso escolar de dois anos ou mais. Em São Paulo, esta taxa é de 5%. Isto é explicado pelas altas taxas de reprovação, que no Brasil são de 7,2% e 12,4% nos ciclos 1 e 2 do ensino fundamental, respectivamente. Os maiores gargalos são o 3º e o 6º ano, quando as taxas de reprovação saltam para 11,4% e 15,2%. As taxas de abandono também são muito elevadas no Brasil: 1,5% e 4,2% dos estudantes deixam a escola nos ciclos 1 e 2 do

1 Censo Escolar, 2011.

ensino fundamental. Em São Paulo, os problemas de fluxo são menos severos. Neste Estado as taxas de reprovação e abandono são consideravelmente menores: 3,3% e 0,3% nas séries iniciais e 6,5% e 1,5% nas séries finais[2]. Os dados sobre aprendizado também não são animadores. No 5º ano do ensino fundamental, a proporção de alunos brasileiros com nível de proficiência adequado é de 33% e 35% em matemática e língua portuguesa. No 9º ano, esta proporção é de 12% e 22%, respectivamente. Em São Paulo, o quadro é um pouco melhor: 42% e 44% e dos alunos paulistas apresentam nível de proficiência adequado em matemática e língua portuguesa no 5º ano, enquanto no 9º ano estes valores são de 12% e 26%. Estes dados mostram que o nível de aprendizado dos estudantes brasileiros é insatisfatório.

Ainda há muito que avançar. Apenas 50% das escolas públicas brasileiras possuem biblioteca. Apesar de 93% dos professores terem o ensino superior completo, 34% afirmam não ter o hábito de ler. Os professores têm uma jornada intensa de trabalho, de quase 30 horas por semana em sala de aula, e metade deles trabalha em mais de uma escola[3]. Com salários médios de R$ 1.900,00[4], são atraídos para a carreira os jovens de ensino médio com os piores desempenhos no ENEM[5]. Cerca de 30% dos diretores possuem mais de um trabalho e quase 80% deles permanecem apenas por dois anos na escola. Dentre os estudantes da educação básica, quase 40% possuem pais que não completaram o ensino fundamental. Apesar deste quadro, no início dos anos 2000 estes indicadores eram ainda mais alarmantes. Lentamente, os indicadores da educação pública estão melhorando. Conhecer todos estes números já é um grande avanço – há duas décadas, não havia quase nenhuma informação de monitoramento e avaliação dos sistemas educacionais brasileiros.

A seção 2 trata de um breve histórico da implantação da avaliação educacional no Brasil, direcionada ao ensino fundamental. Com esta ampla disponibilidade de dados, somos capazes de traçar diagnósticos das diferentes redes de ensino e etapas da escolarização, em termos de indicadores de rendimento e aprendizado, além de fatores de contexto. Somos ainda capazes de acompanhar o desempenho das diferentes gerações de estudantes e identificar os fatores associados à sua evolução, relacionados ao perfil dos estudantes e suas famílias, bem como aos insumos escolares e políticas educacionais. A seção 3 deste texto traz uma análise da evolução do aprendizado e do fluxo escolar nos últimos anos, na tentativa de identificar a contribuição destes dois fatores para o aprimoramento da qualidade do ensino fundamental. As seções 4 e 5 apresentam uma análise da trajetória de desempenho educacional de seis gerações de estudantes brasileiros, além da evolução das desigualdades educacionais na última década, colocando luz no papel que a família e a escola têm tido em aprimorar a qualidade e elevar a equidade educacional.

2. Indicadores de qualidade educacional

Uma das maiores transformações da política educacional brasileira dos últimos 20 anos foi a implantação da avaliação educacional. Até há pouco tempo, o Brasil não contava com um sistema de coleta de informações sobre a qualidade do aprendizado, que subsidiasse a formulação das políticas públicas na área de educação.

Esta realidade mudou com a criação do exame de proficiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em meados dos anos 1990, pelo Inep/MEC. O Saeb é uma avaliação do desempenho acadêmico e dos fatores associados a ele, de abrangência nacional. É composto por exa-

2 Inep/MEC.
3 Prova Brasil, 2011.
4 UBS, 2011.
5 Louzano et. al. (2005).

me de proficiência, aplicado a uma amostra de escolas públicas e privadas, representativa do Brasil e das Unidades da Federação e das redes estadual, municipal e privada. A cada dois anos, são avaliados alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, nas disciplinas de língua portuguesa e matemática. Desde 1995, os itens da prova compõem uma Matriz de Referência Curricular, que reflete as diretrizes dos Parâmetros Curriculares Nacionais. A metodologia empregada na construção dos itens do Saeb[6] define uma escala de proficiência que permite a interpretação pedagógica dos resultados. Em outras palavras, o desempenho obtido na prova permite saber quais competências e habilidades os alunos compreendem e dominam. É ainda possível comparar o desempenho dos estudantes por disciplina, ao longo do tempo e entre diferentes séries.

O Saeb ainda conta com uma série de questionários socioeconômicos e de contexto, aplicados a alunos e pais, diretores, coordenadores pedagógicos e professores. Os itens dos questionários fazem referência a um marco lógico[7], que compreende os determinantes do aprendizado e suas interações, em diferentes dimensões: '**Aluno**' (características pessoais; atitudes em relação à escola; trajetória escolar), '**Família**' (estrutura; recursos econômicos e culturais; envolvimento dos pais), '**Escola**' (projeto pedagógico; gestão; comunidade escolar; recursos físicos, humanos e pedagógicos; conhecimento, experiência e envolvimento do professor; turma) e '**Sociedade**' (legislação, políticas educacionais). Com estes instrumentos, é possível relacionar as medidas de aprendizado aos fatores internos e externos à escola que afetam o aprendizado.

A divulgação dos resultados do Saeb revelou a fragilidade da educação básica brasileira, tanto devido à baixa qualidade do ensino, quanto à elevada iniquidade. A disponibilização destes dados para a comunidade científica deu origem a uma extensa agenda de pesquisa em diversas áreas do conhecimento na literatura brasileira. Desde então, muitos trabalhos e artigos acadêmicos têm se dedicado a compreender por que os resultados educacionais brasileiros são persistentemente baixos e tão desiguais, quais fatores se relacionam ao desempenho dos estudantes, quais são os insumos escolares mais eficazes, quais são os impactos de diferentes intervenções sobre os resultados educacionais. Os resultados destas pesquisas proporcionam informações úteis para a formulação e avaliação de políticas públicas. As evidências mais consolidadas destas pesquisas apontam para a relação entre as elevadas taxas de repetência e de distorção idade-série e o baixo desempenho[8].

O sistema de avaliação do desempenho brasileiro foi aprimorado em 2005, com a criação da Prova Brasil e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A Prova Brasil possui as mesmas características do Saeb, em termos de metodologia e estrutura (exames de proficiência em língua portuguesa e matemática e questionários socioeconômicos e de contexto). No entanto, trata-se de uma prova censitária, que avalia o universo de alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental, em escolas públicas urbanas. O avanço trazido pela Prova Brasil foi permitir a avaliação do universo de escolas que oferecem estas etapas da escolarização nas redes estadual e municipal.

Além disso, a avaliação censitária ainda possibilitou a criação do Ideb em 2007. Trata-se de um indicador sintético de qualidade da educação, que combina o desempenho dos estudantes nos exames da Prova Brasil e as taxas médias de aprovação em cada ciclo do ensino fundamental (1º ao 5º ano e 6º ao 9º ano). Este indicador permite acompanhar a evolução do desempenho das escolas e das redes, consideran-

6 A Teoria de Resposta ao Item (TRI).
7 Ver Soares (2007).
8 Ver Castro (2009).

do os dois aspectos mais fundamentais na avaliação de qualidade educacional: o quanto os alunos aprendem e quanto tempo levam para aprender o que é necessário. Assim, o avanço no Ideb é penalizado caso a proficiência se eleve à custa de maiores taxas de reprovação ou caso a promoção para séries mais elevadas se dê à custa do aprendizado.

A partir do Ideb, foi possível ainda estabelecer metas anuais de qualidade individuais para cada escola, em cada etapa da escolarização. Com a criação da Prova Brasil e do Ideb, passaram a ser divulgados boletins de desempenho por escola, com suas notas médias e distribuição dos alunos em níveis de proficiência, além da comparação do desempenho da escola com agregados regionais (município, Estado, Brasil). O objetivo é fornecer informações aos gestores escolares, que sirvam de subsídios para a gestão escolar e pedagógica baseada em resultados. Assim, a ampla divulgação de resultados educacionais e o estabelecimento de metas de qualidade consolidam um sistema de *soft accountability* educacional no país. O desafio agora é ampliar o uso destas informações pelos gestores das redes e das escolas, para que elas sirvam efetivamente como os principais instrumentos de gestão.

Em consonância com a política nacional de avaliação, o Estado de São Paulo criou em 1996 o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp). Em 2007, o Saresp sofreu uma grande reformulação e passou a ser elaborado com base na metodologia TRI e a contar com uma matriz de competências e habilidades bem definida, pautada na Proposta Curricular Unificada implantada no mesmo ano e levada a cabo pelos programas Ler e Escrever (ciclo 1 do ensino fundamental) e São Paulo Faz Escola (ciclo 2 do ensino fundamental e ensino médio). Com esta mudança, a matriz de avaliação do Saresp pode ser 'traduzida' em termos das expectativas de aprendizagem definidas no currículo para cada etapa da escolarização.

Outro avanço significativo foi o estabelecimento de quatro níveis de proficiência, que correspondem a faixas de desempenho na matriz de avaliação que pontuam o desempenho do estudante em relação à expectativa de aprendizagem para sua série. Assim, estudantes posicionados nos níveis abaixo do básico e básico são aqueles que demonstram, respectivamente, domínio insuficiente e parcial dos conteúdos, competências e habilidades esperados para sua série. Já os alunos nos níveis adequado e avançado são aqueles que apresentam domínio desejável ou excepcional dos conteúdos, competências e habilidades esperados para sua série. O Saresp é uma avaliação anual e censitária, que abrange todos os alunos do 2º, 3º, 5º, 7º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio. Inclui os exames de língua portuguesa e matemática, além de avaliar a cada dois anos as disciplinas de ciências humanas e ciências da natureza. Também conta com questionários socioeconômicos e de contexto, que abrangem, além dos itens tradicionais, questões específicas do sistema educacional paulista.

Em 2007, também foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp). Muito semelhante ao Ideb, este também é um indicador que combina medidas de desempenho e fluxo. A principal diferença é que considera a distribuição dos alunos em níveis de proficiência (ao invés da média) e, por isso, leva em conta não só o desempenho médio da escola, como também a desigualdade de desempenho existente entre seus alunos. A partir dos resultados do Idesp 2007, foram estabelecidas metas anuais individuais por escola, para cada etapa da escolarização. As metas individuais são calculadas a partir de uma meta comum a toda a rede estadual de São Paulo: alcançar em 2030 os padrões de qualidade educacional verificados nos países desenvolvidos. Os resultados do Saresp e Idesp são divulgados anualmente em boletins específicos para cada escola, disponíveis na Internet. Além disso, há dois dias do calendário escolar dedicados à análise e discussão destes resultados, com o apoio de especialistas da Secretaria da Educação. Desde 2008, o cumprimento das metas anuais do

Idesp serve de base para o pagamento de bônus por desempenho a professores e equipes escolares. A combinação e divulgação de resultados, metas e incentivos torna o sistema de avaliação de São Paulo o primeiro sistema de *hard accountability* do Brasil.

3. Evolução do Ideb: desempenho ou fluxo?

Os dados do Censo Escolar e das avaliações de desempenho (Saeb e Prova Brasil) apontam para dois fatos estilizados sobre a educação pública do país: os estudantes brasileiros aprendem pouco e reprovam e evadem muito. Sendo assim, há cerca de duas décadas iniciou-se o debate sobre políticas para melhorar o fluxo escolar, já que os estudos apontam os efeitos perversos da reprovação sobre a proficiência e a própria permanência dos alunos na escola. Mais recentemente, a discussão tem se centrado nas estratégias para o aprimoramento do aprendizado.

A metodologia de cálculo do Ideb coloca a mesma prioridade nestas duas medidas – desempenho e fluxo – ao avaliar a qualidade das escolas. O objetivo é, portanto, evitar que as escolas e as redes adotem padrões de aprovação demasiado severos – priorizando a proficiência em detrimento do fluxo – ou aceitem padrões de aprendizagem pouco criteriosos – priorizando o fluxo em detrimento do aprendizado. Como mostra a Tabela 1 , os resultados do Ideb no ensino fundamental vêm melhorando ao longo do tempo, tanto em São Paulo quanto no resto do Brasil, nas redes públicas (estadual e municipal) e privada. No entanto, a pergunta que se coloca é:

Tabela 1 – Ideb 2005 a 2011, segundo rede de ensino (Brasil, sem SP e São Paulo)

Rede de Ensino	Ensino fundamental, ciclo I (1º ao 5º ano)							
	Brasil, sem SP				São Paulo			
	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
Estadual	3,7	4,2	4,7	5,0	4,5	4,7	5,4	5,4
Municipal	3,2	3,9	4,2	4,6	4,5	4,9	5,3	5,4
Privada	5,7	5,9	6,2	6,4	6,5	6,4	7,2	7,0

Rede de Ensino	Ensino fundamental, ciclo II (6º ao 9º ano)							
	Brasil, sem SP				São Paulo			
	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
Estadual	3,1	3,5	3,6	3,8	3,8	4,0	4,3	4,3
Municipal	3,0	3,3	3,5	3,7	3,8	4,0	4,3	4,7
Privada	5,6	5,6	5,9	5,9	6,3	6,2	6,0	6,4

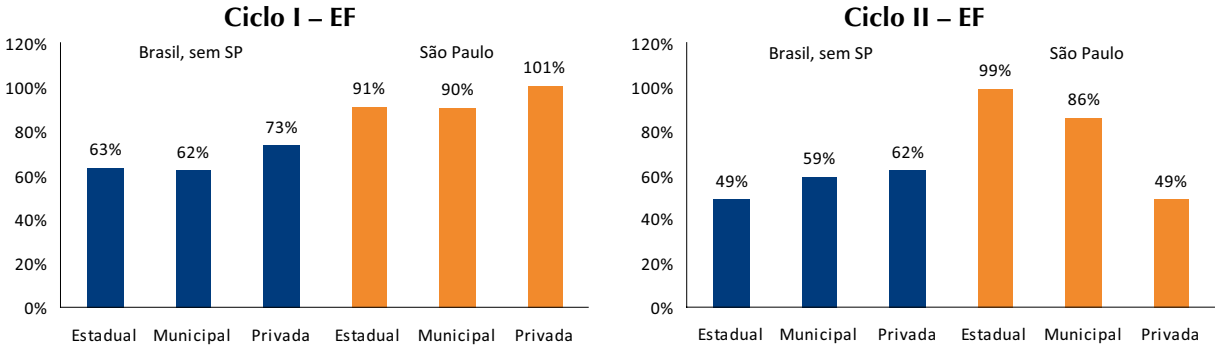
Fonte: Inep/MEC.

qual fator mais contribuiu para o avanço do Ideb nos últimos anos? O desempenho ou o fluxo?

Para responder esta pergunta, é necessário realizar a decomposição do Ideb nos indicadores de desempenho e fluxo. Para obter a contribuição da evolução do aprendizado para a melhoria do Ideb, é preciso calcular o quanto o Ideb teria crescido caso as taxas de aprovação não tivessem se alterado. Os Gráficos 1 e 2 apresentam o peso do desempenho para a variação média do Ideb no período 2005 a 2011. Nas séries iniciais do ensino fundamental, o desempenho responde por cerca de 90% da variação do Ideb nas redes públicas de São Paulo. Ou seja, a variação do fluxo escolar contribui muito pouco para a melhoria do Ideb nesta etapa da escolarização no Estado. Na rede privada, inclusive, o fluxo escolar apresenta uma contribuição negativa para a melhoria do Ideb. Em outras palavras, o índice teria se reduzido no período se o desempenho não tivesse melhorado, o que sugere uma piora nos índices de reprovação ou abandono nesta rede. Isto se justifica pelo fato de São Paulo apresentar elevadas taxas de aprovação nas séries iniciais do ensino fundamental, em comparação com o restante do Brasil, o que abre pouco espaço para a melhoria do Ideb via fluxo escolar.

No ciclo 2 do ensino fundamental, novamente a contribuição para a melhoria do desempenho explica boa parte do aumento médio do Ideb nas redes públicas. Na rede estadual, praticamente toda a variação do Ideb deve-se ao aumento das notas no Saeb. No restante do país, a importância das melhorias nas taxas de aprovação é relativamente maior do que a observada em São Paulo, principalmente nas redes públicas. Isto pode ser explicado pela política de progressão continuada implantada no final dos anos 1990 no Estado e em muitos municípios: uma vez que as taxas de aprovação já se encontravam em patamares mais elevados não há muito espaço para melhorias do Ideb via aumento do fluxo. No restante do Brasil, a contribuição do desempenho para a melhoria do Ideb é maior no ciclo 1 do que no ciclo 2 do ensino fundamental. Em outras palavras, a evolução do fluxo escolar tem se mostrado relativamente mais importante como explicação para o crescimento do Ideb nas séries finais do ensino fundamental do que nas séries iniciais. Este resultado é esperado, uma vez que os problemas de fluxo (reprovação e abandono) são de fato mais severos entre os estudantes mais velhos. Além disso, a evolução das notas do Saeb nesta etapa da escolarização também tem sido tímida.

Gráficos 1 e 2 – Contribuição do desempenho para o crescimento do Ideb, segundo a rede (média de 2005 a 2011)



Fonte: Inep/MEC. Elaboração própria.

Em resumo, para o Brasil como um todo, ambos – o aumento das notas dos estudantes e a melhoria do fluxo escolar – têm contribuído para o aprimoramento da qualidade da educação, medido pelo Ideb. Em particular, em São Paulo, o papel do fluxo escolar tem sido pequeno para explicar o aumento do Ideb e isto pode ser justificado tanto pelas altas taxas de aprovação observadas no Estado (as maiores do país) quanto pelas políticas de progressão continuada.

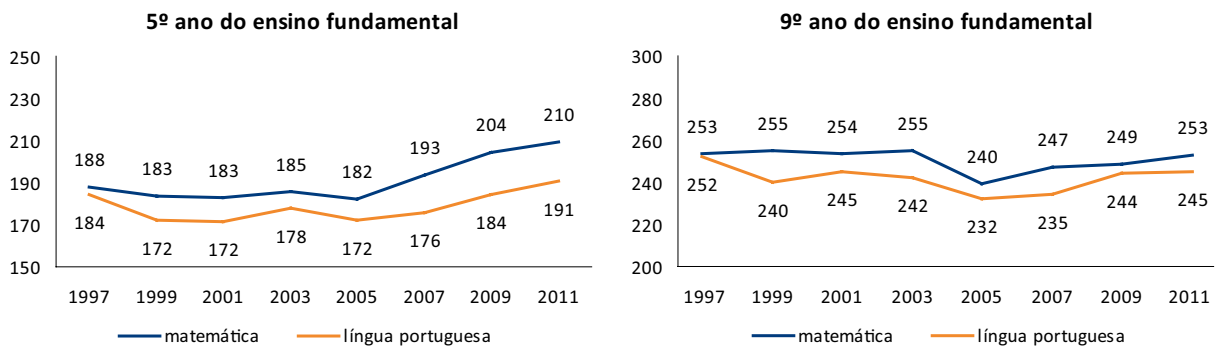
4. Evolução do aprendizado: análise por gerações

Na seção anterior, mostrou-se que, em termos gerais, a proficiência média dos alunos no Saeb tem contribuído para a melhoria do Ideb. Tradicionalmente, costuma-se analisar a evolução das notas do Saeb em dada série ao longo dos anos. Como mostram os Gráficos 3 e 4, as médias do Saeb no 5º ano vêm evoluindo de maneira praticamente contínua a partir de 2005 (em língua portuguesa e matemática), depois de algumas quedas entre 1997 e 2005. Já no 9º ano, a tendência geral é de estabilidade das notas nas duas disciplinas. Esta análise reflete a evolução do desempenho em determinada etapa da escolarização entre diferentes gerações de estudantes. Assim, por exemplo, ao comparar as notas de matemática no 5º ano do ensino fundamental para diferentes períodos, observamos a proficiência média dos alunos que cursavam esta etapa da escolarização em anos distintos. Esta evolução reflete tanto as mudanças ocorridas no perfil dos alunos quanto nas políticas educacionais ao longo do tempo, mas não permite observar os ganhos de aprendizagem de cada geração de alunos. Sendo assim, outra possibilidade é analisar o valor adicionado para cada geração, observando no ano t as notas do 5º ano e comparando-as com as notas do 9º ano em (t+4)[9]. Os dados do Saeb de 1997 a 2011 permitem realizar esta análise para seis gerações de estudantes[10].

9 Por exemplo, a geração de alunos que ingressou na escola em 1994 realizou os exames do Saeb no 5º ano em 1997 e do 9º ano em 2001.

10 Geração (ano de ingresso no ensino fundamental): geração 1 (1994), geração 2 (1996), geração 3 (1998), geração 4 (2000), geração 5 (2002), geração 6 (2004).

Gráficos 3 e 4 – Evolução das notas do Saeb, segundo a disciplina (Brasil, 1997 a 2011)



Fonte: Inep/MEC. Elaboração própria.

Segundo o Todos pela Educação[11], a pontuação considerada adequada em língua portuguesa e matemática é de, no mínimo, 200 e 225 para o 5º ano e de 275 e 300 pontos para o 9º ano. Ou seja, a expectativa é que, se os alunos partirem de um patamar de proficiência satisfatório nas séries iniciais, os ganhos de aprendizagem ideais nas séries finais são de 75 pontos. Entretanto, a Figura 2 mostra que historicamente o desempenho médio no 5º ano não alcança o nível mínimo adequado. Assim, se a evolução do aprendizado apresentar retornos decrescentes, seria de se esperar que os ganhos de aprendizagem ao longo do ciclo 2 do ensino fundamental superassem os 75 pontos. Em outras palavras, se os ganhos de aprendizagem esperados para alunos que partem do nível adequado de proficiência no 5º ano são de 75 pontos, entre os estudantes com desempenho inferior – caso atual brasileiro – os ganhos de aprendizagem deveriam ser ainda maiores.

No entanto, não é esse o quadro que se observa no Brasil. Os Gráficos 5, 6, 7 e 8 apresentam a análise para as gerações, ao revelar o diferencial de notas entre as séries iniciais e as séries finais de uma mesma geração de estudantes. Grosso modo, em São Paulo, a nota média do 5º para o 9º ano elevou-se cerca de 56 pontos em matemática e 58 pontos em língua portuguesa, entre as seis gerações analisadas. No Brasil como um todo (exceto São Paulo), a evolução na rede pública é de 62 e 65 pontos em matemática e língua portuguesa. Na rede privada, os ganhos de proficiência são em média mais elevados: 74 e 67 pontos em São Paulo e 69 e 60 pontos no resto do Brasil. Em resumo, os ganhos de aprendizagem ao longo do ciclo 2 do ensino fundamental estão abaixo do desejável, tanto nas redes públicas quanto nas redes privadas.

Mais interessante, no entanto, é analisar a evolução do valor adicionado das notas entre o 5º e o 9º ano do ensino fundamental, ao longo das gerações. Na rede privada, o valor adicionado nas notas vem diminuindo ao longo das gerações e esta queda é ainda mais acentuada em matemática. Já nas redes estadual e municipal, o valor adicionado nas notas de matemática é cada vez menor entre as gerações de estudantes mais novos, enquanto o valor adicionado nas notas de língua portuguesa é cada vez maior.

Em São Paulo, a magnitude das variações no valor adicionado ao longo das gerações é menor do que as observadas para o restante do Brasil. Não há grandes diferenças entre os dados das redes estadual e municipal.

As variações no valor adicionado entre as gerações são reflexo dos resultados alcançados nas séries iniciais e dos ganhos de aprendizagem ao longo das séries finais. As notas médias do 5º ano oscilaram entre 1997 e 2003 e passaram a crescer continuamente a partir de 2005 até 2011. Este aumento das notas pode estar associado tanto à melhoria do *background* familiar das novas gerações de alunos (principalmente aumento na escolaridade dos pais e na renda) quanto às políticas educacionais direcionadas ao ciclo 1 do ensino fundamental. A variação de notas entre o 5º e o 9º ano do ensino fundamental ao longo das gerações pode ser explicada pelos mesmos fatores. A cada geração, ingressam nas séries finais alunos com características familiares mais favoráveis ao aprendizado e com maior conhecimento dos conteúdos das séries iniciais. Os ganhos de aprendizagem, portanto, dependem da adequação das políticas educacionais direcionadas ao ciclo 2 do ensino fundamental a este novo perfil de alunos.

Por um lado, o desafio de elevar as notas de alunos mais bem preparados é grande e isto pode explicar reduções no valor adicionado entre o 5º e o 9º ano ao longo das gerações. Por outro lado, uma vez que os ganhos históricos de proficiência

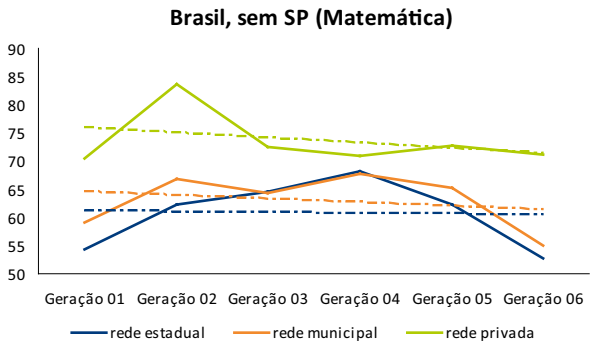
11 Ver http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no--brasil/dados-das-5-metas.

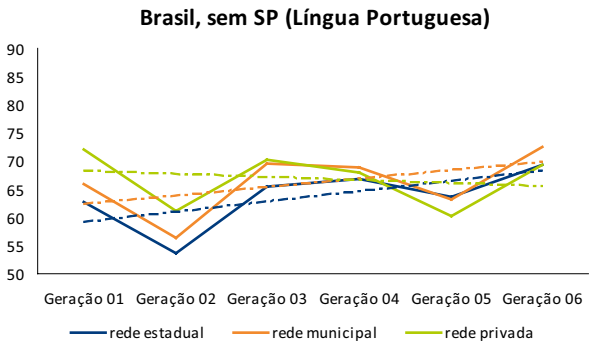
entre estas duas séries estão abaixo do desejável, para alcançarmos níveis adequados de aprendizagem ao final do ensino fundamental, é preciso que o valor adicionado aumente ao longo das gerações.

Os dados dos Gráficos 5, 6, 7 e 8 mostram que o esforço das políticas públicas de São Paulo e do resto do Brasil tem se refletido em ganhos de aprendizagem cada vez maiores em língua portuguesa entre os alunos das redes estadual e municipal ao longo das gerações, a despeito da dificuldade que há em atender alunos cada vez melhor preparados. Já no caso de matemática, estes ganhos estão cada vez menores entre as gerações mais novas de estudantes, o que mostra que o esforço das estratégias direcionadas a esta disciplina não tem sido suficiente para compensar o efeito da entrada de estudantes cada vez 'melhores'. Isto pode ser explicado pela prioridade das políticas educacionais brasileiras dos últimos anos em investir na melhoria da leitura e escrita.

Ou seja, a evolução das notas de matemática no 9º ano ao longo do tempo pode ser interpretada como uma piora de desempenho das escolas, já que ao longo das gerações os alunos saem de pontos de partida cada vez mais próximos da linha de chegada, mas todos terminam a corrida no mesmo ponto e sem completá-la. Já em língua portuguesa, alunos das gerações mais novas alcançam pontos na pista cada vez mais perto da linha de chegada. Interessante notar que nas redes privadas o valor adicionado tem diminuído de forma generalizada, inclusive em língua portuguesa. Entre as duas últimas gerações analisadas (estudantes que ingressaram no ensino fundamental em 2002 e 2004), o ganho de proficiência entre o 5º e o 9º ano do ensino fundamental é maior na rede pública do que na rede privada.

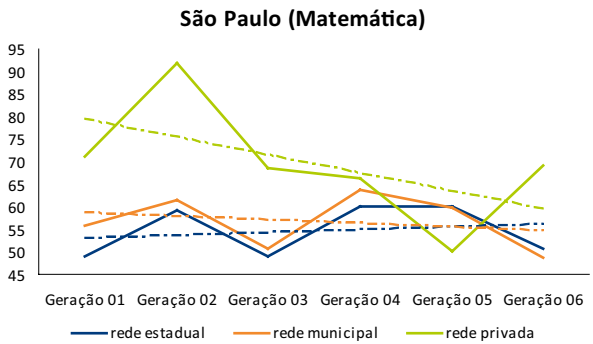
Gráficos 5 e 6 – Valor adicionado nas notas do Saeb, segundo a geração (Brasil, sem SP)

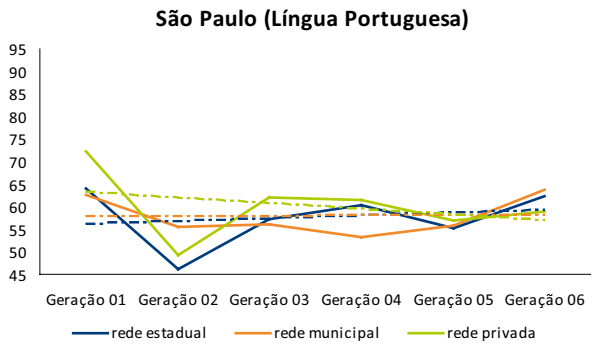




Fonte: Inep/MEC. Elaboração própria.

Gráfico 7 e 8 – Valor adicionado nas notas do Saeb, segundo a geração (São Paulo)





Fonte: Inep/MEC. Elaboração própria.

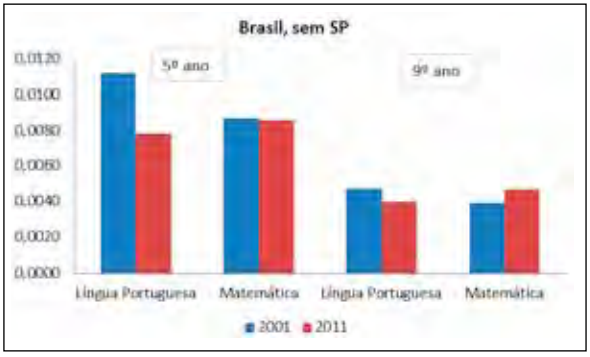
É preciso ressaltar que, uma vez que as notas do ciclo 1 começaram a crescer apenas em 2005, o efeito do ingresso de alunos com notas mais elevadas no ciclo 2 sobre o valor adicionado só começou a se refletir a partir da geração 5, já que estes são os alunos que cursavam o 5º ano em 2005. Assim, com o aumento contínuo das notas nas séries iniciais, podemos prever quedas no valor adicionado para as próximas gerações. Isto reforça a importância do esforço das políticas educacionais em adequar a escola pública para um novo perfil de alunos: estudantes que ingressam mais cedo na escola, possuem pais mais escolarizados, maior renda e acesso a bens culturais devem exigir melhor infraestrutura, professores melhor capacitados e com maiores expectativas acadêmicas, materiais e práticas pedagógicas mais interessantes e gestão escolar mais eficiente.

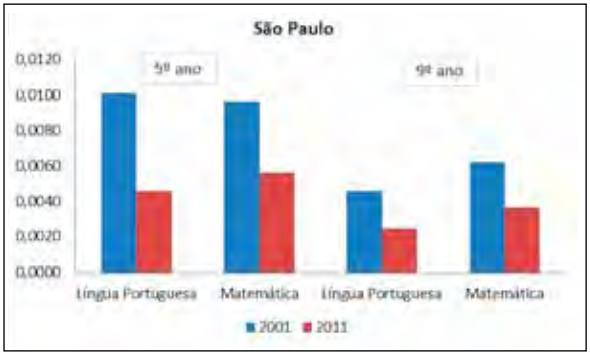
5. Evolução das desigualdades educacionais: o papel da família e o papel da escola

Na seção anterior, argumentou-se que mudanças no *background* familiar dos alunos podem estar contribuindo para as melhorias de desempenho dos estudantes do ensino fundamental ao longo das gerações e que os ganhos de aprendizagem para os próximos anos dependerão dos esforços da política pública para adequar a escola a este novo perfil discente. Nesta seção, apresenta-se uma análise mais qualificada para justificar este argumento. Segundo a abordagem de desigualdade de oportunidades[12], um determinado resultado individual depende de fatores circunstanciais, que não podem ser escolhidos ou modificados, e dos esforços do indivíduo em alcançar resultados mais satisfatórios. Enquadrando esta abordagem ao contexto educacional, o aprendizado

12 Ver Roemer, 1998.

Gráficos 9 e 10 – Desigualdade educacional no ensino fundamental nas redes públicas (estadual e municipal)





Fonte: Inep/MEC. Elaboração própria. Nota: Índice L de Theil das notas do Saeb.

dependeria de certas circunstâncias – como o perfil dos alunos, que não pode ser modificado por políticas públicas educacionais – e dos esforços dos sistemas de ensino, que se manifestam nos recursos financeiros, físicos e didático-pedagógicos; no perfil do corpo docente e da equipe gestora que atuam nas escolas e nas escolhas de gestão pedagógica e administrativa.

Desta forma, é possível agrupar os fatores associados ao aprendizado em circunstâncias e esforços e avaliar em que medida cada um deles contribui para explicar as desigualdades de notas entre os estudantes do ensino fundamental[13]. O peso das circunstâncias sobre as diferenças de notas representa, portanto, a desigualdade de oportunidades educacionais, uma vez que estes são os fatores que não podem ser afetados pela política educacional. Quanto maior for o peso das circunstâncias, menores serão as possibilidades de atuação dos gestores das redes e das escolas para melhorar o aprendizado e reduzir as disparidades entre os diferentes estudantes.

Os Gráficos 9 e 10 mostram a evolução das desigualdades de notas no ensino fundamental, medidas pelo Índice L de Theil. Em 2001, a dispersão de notas em língua portuguesa no 5º e no 9º ano do ensino fundamental em São Paulo e no restante do Brasil era bastante semelhante. Em matemática, a iniquidade das notas era ainda mais elevada em São Paulo, nas duas séries avaliadas. A desigualdade de notas é maior para língua portuguesa do que para matemática, mas isto se deve ao fato de que o desempenho médio na segunda disciplina é em geral relativamente menor do que na segunda. Ao longo de uma década, as redes públicas de São Paulo (estadual e municipal) observaram uma forte redução das disparidades de resultados de aprendizado entre os alunos. Esta redução foi ainda mais acentuada no 5º ano do ensino fundamental. Para o restante do Brasil, as desigualdades de notas em língua portuguesa se reduziram entre 2001 e 2011, mas entre os alunos das séries finais esta diminuição foi bastante tímida. Já em matemática, as desigualdades de notas no 5º e no 9º ano do ensino fundamental praticamente não se alteraram ao longo desta década.

Os Gráficos 11 e 12 apresentam a evolução na última década (2001 a 2011) da parcela da desigual-

13 Calcula-se o Índice L de Theil para as notas do Saeb para obter a desigualdade total das notas . Para obter a desigualdade devido às circunstâncias, estima-se uma regressão das notas sobre as características socioeconômicas dos alunos, obtêm-se os valores previstos das notas a partir da média destas características e dos resíduos desta regressão e calcula-se o índice L de Theil sobre esta série de notas previstas . A desigualdade de oportunidades é obtida a partir da razão .

dade de notas explicada por diferenças no perfil dos alunos das redes públicas, em termos de seu nível socioeconômico, medido pela escolaridade dos pais e nível de renda da família. Há muito tempo, a literatura acadêmica brasileira ressalta o grande peso que o perfil dos alunos e suas famílias exercem sobre os resultados escolares. Os dados apresentados abaixo corroboram esta conclusão. A contribuição do perfil dos alunos para a desigualdade educacional é bastante elevada no Brasil: cerca de um terço da desigualdade de notas no país é explicado por diferenças no perfil socioeconômico dos estudantes. A desigualdade de oportunidades será tanto mais elevada quanto menos favorável for o *background* familiar dos estudantes, na média, e quanto mais desiguais forem os alunos de uma mesma rede.

É interessante notar que no início do período, o peso do perfil dos alunos para a desigualdade de notas no ensino fundamental era mais elevado em São Paulo do que no restante do Brasil, principalmente para o 9º ano. Isto é explicado pelo fato de São Paulo ser o Estado que primeiro iniciou o processo de inclusão na escola. A entrada de crianças e adolescentes pobres nas escolas públicas paulistas elevou a heterogeneidade do perfil dos alunos primeiro neste Estado e, portanto, a complexidade da gestão de suas redes públicas de ensino, antes que o mesmo fosse observado no Brasil. A política de progressão continuada da rede estadual paulista, que atua principalmente no sentido de evitar que os alunos mais pobres abandonem a escola, também pode explicar as diferenças nas desigualdades de oportunidades entre São Paulo e o restante do Brasil.

De maneira geral, as desigualdades de oportunidades diminuíram no Brasil como um todo, ao longo de todo o ensino fundamental (séries iniciais e séries finais). Em outras palavras, o peso do nível socioeconômico dos alunos é menos importante para explicar as desigualdades de resultados educacionais hoje do que era no passado. Este resultado corrobora e complementa a interpretação dada à análise de gerações realizada na seção anterior: a melhora do perfil socioeconômico dos estudantes tem contribuído não só para elevar o aprendizado médio dos estudantes, como também para reduzir as desigualdades existentes entre eles. Nota-se ainda que as desigualdades de oportunidades reduziram-se de forma muito acentuada e atualmente são consideravelmente menores em São Paulo do que no restante do Brasil. Isto significa que neste Estado, o *background* familiar dos estudantes é mais favorável ao aprendizado do que no restante do país.

Gráfico 11 e 12 – Contribuição do perfil dos alunos para evolução da desigualdade educacional nas redes públicas (estadual e municipal)

Fonte: Inep/MEC. Elaboração própria.

Já que a desigualdade de notas é explicada pelas circunstâncias e pelos esforços dos sistemas de ensino e o peso dos primeiros fatores tem diminuído ao longo do tempo, as escolhas embutidas nas políticas educacionais têm hoje maiores possibilidades de atuar para reduzir as iniquidades educacionais do que tinham no passado. Em resumo, o aumento da escolaridade média da população e o crescimento da classe média têm transformado o perfil dos alunos atendidos pelas escolas públicas, que hoje é muito mais favorável ao aprendizado do que há uma década. Assim, o desafio do ensino fundamental para os próximos anos é traçar estratégias para a implantação de políticas públicas adequadas a atender às novas gerações de alunos. Se antes o impacto das políticas educacionais rivalizava com as contingências impostas pelo *background* familiar desfavorável dos estudantes, daqui por diante o esforço dos sistemas educacionais terá um papel cada vez maior no aprimoramento do aprendizado e na redução de suas disparidades.

Mas quais fatores têm maiores possibilidades de atuar sobre a melhoria do aprendizado e a redução das disparidades educacionais? A literatura na área de Educação e Economia há muito vem tentando entender quais são os insumos intraescolares que exercem maior impacto sobre a proficiência e a equidade. Por todo o mundo, há uma vasta gama de pesquisas empíricas que se dedicam a estimar as correlações entre os diferentes recursos escolares – financeiros, físicos, didático-pedagógicos e humanos – e as notas dos estudantes em testes de proficiência padronizados, na tentativa de identificar políticas educacionais eficazes para serem implantadas em larga escala. Os resultados desta agenda de pesquisa não são muito animadores[14]. Em geral, encontra-se pouca relação entre as notas dos estudantes e o orçamento da escola, as condições físicas e manutenção do prédio escolar, o ambiente físico das salas de aula, a existência e o uso de espaços e recursos didático-pedagógicos. Também há pouca evidência sobre o impacto positivo de políticas de aumentos salariais para professores e pagamento de remuneração por desempenho. O resultado mais consensual refere-se ao impacto que a qualidade do professor possui sobre o aprendizado. Professores com melhor formação, maior conhecimento e maior experiência constituem o insumo escolar mais importante[15]. Selecionar e manter bons profissionais nas escolas públicas, no entanto, é um grande desafio.

6. Considerações Finais

Este capítulo apresentou a evolução dos indicadores educacionais do ensino fundamental em São Paulo e no restante do Brasil, procurando destacar algumas dimensões importantes para o aprimoramento da qualidade da educação. Em primeiro lugar, destacamos o fato de que tanto a melhoria do fluxo (redução das taxas de reprovação e abandono) quanto o aumento das notas de língua portuguesa e matemática do Saeb têm contribuído para o crescimento do Ideb no Brasil. Esta é uma boa notícia, já que significa que as redes educacionais estão colocando esforços em elevar o conhecimento dos estudantes, reduzindo o tempo necessário para que os alunos aprendam o que é necessário para a etapa da escolarização que frequentam. Em São Paulo, com as políticas de progressão continuada, há pouco espaço para avançar em reduzir as taxas de reprovação. Por este motivo, o crescimento do Ideb neste Estado deve-se quase que exclusivamente à melhoria do desempenho.

Em segundo lugar, mostramos que ao longo das gerações de estudantes de ensino fundamental, as notas do 5º ano vêm crescendo desde 2005. En-

14 Hanushek (2007).

15 Rivkin et. al. (2005).

tretanto, o valor adicionado no 9º ano tem crescido em língua portuguesa, mas não em matemática. De maneira geral, os ganhos de aprendizagem ao longo do ensino fundamental tem sido insuficientes, se comparados com as expectativas de aprendizagem e metas de qualidade estabelecidas pelo governo federal e a sociedade civil. As políticas educacionais voltadas à leitura e escrita parecem estar exercendo efeitos positivos ao longo de todo o ensino fundamental. No entanto, a prioridade em língua portuguesa desacelerou o aprimoramento da qualidade em matemática. Para o médio prazo, é possível que o valor adicionado no ensino fundamental continue em queda, se as trajetórias das notas do Saeb seguirem as tendências recentes.

Finalmente, mostramos que as desigualdades educacionais se reduziram na última década, especialmente em São Paulo. A explicação para isto está, em parte, mudança do perfil socioeconômico dos alunos, que atualmente possuem renda mais elevada, pais mais escolarizados e acesso a bens de consumo e culturais que favorecem o aprendizado. Hoje, a importância do nível socioeconômico para explicar as desigualdades de notas entre os estudantes brasileiros é muito menor do que há dez anos. Isto significa que as políticas, ações e programas educacionais possuem muito mais possibilidades de atuar para elevar o aprendizado e reduzir ainda mais as diferenças existentes entre os alunos. O desafio agora é adequar a escola a este novo perfil de estudantes, como novos anseios e novas demandas para a escola pública.

REFERÊNCIAS

CASTRO, M. H. G. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, 271-296, 2009.

HANUSHEK, E; LUQUE, J. Efficiency and equity in schools around the world. **Economics of Education Review**, v. 22, n. 5, p. 481-502, out. 2003.

LOUZANO, P. et al. Quem quer ser professor? Atratividade, seleção e formação docente no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 543-568. set./dez. 2010.

RIVKIN, S; HANUSHEK, E; KAIN, J. Teachers, Schools, and Academic Achievement. **Econometrica**, v. 73, n. 2, p. 417-458, 2005.

ROEMER, J. Equality of Opportunity. **Harvard University Press**, Cambridge, 1998.

SOARES, J. F. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n. 37, p. 135-160, 2007.

Duas décadas no ensino médio

Maria Helena Guimarães Castro
Haroldo da Gama Torres

O ensino médio brasileiro (e paulista) passou por importantes transformações entre 1992 e 2012. Nesse período, a cobertura aumentou substancialmente, sobretudo para os mais pobres. Por exemplo, em 1992 apenas 18,2% dos brasileiros de 15 a 17 anos cursavam o ensino médio, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD). Em 2012, essa proporção atingiu 54,1%. Em São Paulo, esse indicador também evoluiu de modo significativo, passando de 29,7% para 69,7% no mesmo período.[1]

Esse resultado em escala nacional é fruto tanto da expansão da oferta de vagas, quanto da melhora do fluxo educacional no nível fundamental. Com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), mais crianças lograram entrar na escola e – com a melhora do fluxo – uma maior proporção conseguiu ingressar no ensino médio na idade correta. Como resultado, os níveis de cobertura do nível médio se ampliaram de modo importante.

Vale notar que esse avanço – apesar de expressivo – deve ser relativizado. Em primeiro lugar, os níveis de cobertura do ensino médio brasileiros ainda são baixos, mesmo quando comparados a países com níveis de renda similar.[2] Esse resultado é fruto do severo atraso da educação brasileira até o início dos anos 1990, aspecto que tem implicações de longo prazo para o avanço educacional das gerações subsequentes. Em segundo lugar, a melhoria da cobertura do ensino médio no Brasil (incluindo São Paulo) ocorreu, sobretudo, no período de 1995 a

1 As estatísticas de cobertura escolar disponíveis pela PNAD não são compatíveis com as disponibilizadas pelo Censo Escolar, uma vez que as duas fontes de dados têm períodos de referência diferentes, bem como modelos de captação da informação diferentes. No entanto, a PNAD é a única fonte de dados com séries de dados completas para o período de observação considerado nesse artigo. Vale observar que os dados disponibilizados pelo Todos pela Educação são ligeiramente diferentes dos apresentados aqui, uma vez que essa organização calcula as taxas de conclusão levando em conta o calendário de matrículas e não o ano gregoriano, como aqui calculado.

2 Esse indicador atinge 76% na Colômbia e 62% na República Dominicana, por exemplo. Ver: http://data.worldbank.org/indicator/SE.SEC.NENR (indicar data da pesquisa)

2004. Depois disso, passou-se a observar uma desaceleração na evolução da taxa líquida de escolarização. Por exemplo, entre 2007 e 2012 esse indicador evoluiu apenas seis pontos porcentuais no Brasil e três pontos porcentuais em São Paulo.

Além disso, os níveis de qualidade são particularmente problemáticos, e têm apresentado uma melhora muito modesta, segundo os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) discutidos mais à frente. Finalmente, diferentes estudos indicam que nossa escola pública de ensino médio continua sendo um local desestimulante e, por vezes, desorganizado e inseguro (Torres Teixeira e França, 2013; Unesco, 2008).

Para aprofundar esses elementos, esse artigo apresenta uma análise da evolução do ensino médio de São Paulo e no Brasil nas últimas décadas, buscando observar tanto as dimensões de cobertura quanto de qualidade. No que pese a perspectiva descritiva aqui adotada, sempre que possível, focaremos nos aspectos relacionados às transformações mais claramente associadas às políticas públicas nesse campo.

Apresentamos na primeira seção uma breve discussão da evolução da política educacional nas últimas décadas. Em seguida, detalhamos a evolução dos indicadores de cobertura – focando em particular nos aspectos associados à observação desse indicador, segundo grupo de renda. Mais à frente, discutimos a evolução dos indicadores de qualidade. Ao final, apresentamos uma breve conclusão, retomando aspectos relacionados à política educacional.

1. Evolução da política educacional

A política de educação básica, que historicamente era oferecida por estados e municípios no Brasil, viu o princípio da descentralização ser consagrado na Constituição de 1988. Desde então se desenvolve um modelo descentralizado, mas coordenado centralmente: o governo federal assume a coordenação formal da política, caracterizada pela descentralização na execução e monitoramento e transferências de recursos no âmbito federal. O principal instrumento para isso foi a instituição, por meio de emenda constitucional, do Fundef (1996), que especificou e vinculou os gastos obrigatórios de estados e municípios com educação, previstos na Constituição de 1988.[3]

Em que pese a existência de polêmicas importantes na esfera parlamentar em relação à proposta do Fundef (Gomes, 2008), a nova geração de políticas decorrentes da Constituição de 1988 (sobretudo a LDB/1996 e o Fundef/1996) produziu, conforme Veloso (2011), um modelo de política baseado em três pilares principais:

- descentralização da oferta educacional com atribuições claras das responsabilidades de cada ente federado – a educação infantil é de responsabilidade dos municípios; o ensino fundamental está a cargo, simultaneamente, de estados e municípios; e a oferta do ensino médio compete aos Estados;[4]
- critérios de financiamento definidos pela Federação – vinculação orçamentária para cada esfera de governo; suplementação de recursos por parte do governo federal para as unidades da federação com maiores dificuldades orçamentárias; e critérios de distribuição de recursos baseados no número de matrículas;
- avaliação centralizada – sistema que permite a comparação entre unidades da federação, redes de ensino e escolas.

Esse arcabouço institucional, consolidado nos anos 1990, foi mantido na década seguinte.[5] Houve, por exemplo, ampliação dos níveis de ensino cobertos pelos fundos constitucionais com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Edu-

3 Ver discussão sobre essa política nos capítulos 1 e 2 deste livro.

4 Essa divisão de competências foi estabelecida na LDB e consolidada na emenda constitucional que criou o Fundef.

5 Existem, no entanto, diferenças importantes no plano da execução.

cação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (2006), processo que manteve em grande parte a lógica descrita acima.

Apesar da polêmica existente em torno do sistema de avaliação, observou-se também uma relativa consolidação dos instrumentos de avaliação da qualidade do ensino. O Saeb, realizado a partir dos anos 1990, foi ampliado em 2005, passando a avaliar o universo de escolas públicas do 6º ao 9º ano. A amostra do Saeb continuou sendo aplicada nas escolas de ensino médio (públicas e privadas) e nas de ensino fundamental, com os questionários aplicados a professores, pais e alunos para garantir a série histórica dos fatores associados ao aprendizado. Foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), um indicador sintético de monitoramento do sistema. O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), apesar de sofrer modificações importantes a partir de 2009, continuou sendo realizado.

No entanto, 25 anos depois da Constituição de 1988, a chamada educação básica (que engloba a educação infantil e os ensinos fundamental e médio) está longe de ser universalizada, sendo que o nível fundamental é o único que apresentava uma taxa líquida de escolarização próxima dos níveis de universalização, segundo a PNAD 2012. No caso do ensino médio, a taxa de escolarização líquida encontrava-se em níveis muito aquém dos satisfatórios – 54%.

Outro aspecto importante da política educacional no Brasil diz respeito à presença do ensino privado na oferta de serviços para os grupos de renda mais elevada. Esse segmento atende às famílias mais ricas, que abandonaram o sistema público de ensino, sobretudo nas regiões metropolitanas. Na última década, num contexto de redução da população escolar em função da melhoria do fluxo educacional e da queda da fecundidade, a escola privada vem conseguindo apresentar crescimento absoluto do número de matrículas no ensino básico, segundo os dados do Censo Escolar.[6]

6 Ver o Capítulo 2 dedicado a esse tema.

Apesar desse crescimento, o setor privado tem menos abrangência nos níveis fundamental e médio, mas registra participação significativa nos níveis infantil e superior. Vale notar que a expansão privada no ensino superior parece dever-se, em parte, aos novos programas federais nesse campo, como o ProUni e o crédito estudantil, que cresceram a partir do recurso ao subsídio à oferta de vagas para alunos de renda mais baixa, oriundos do ensino médio público.

2. Evolução da cobertura

No ano de 2012, o número de estudantes superava 50 milhões de pessoas Brasil. Essa grande massa de estudantes – superior à população, por exemplo, da Espanha – reflete a enorme centralidade desse tema na vida nacional. Não apenas a educação tem sido vista, crescentemente, como aspecto decisivo para o desenvolvimento econômico e social, como também um em cada quatro brasileiros é estudante e, na faixa de 6 a 17 anos, mais de 94% frequentam algum tipo de escola.

Na Tabela 1 apresentamos a evolução do número de pessoas declaradas cursando a escola no Brasil e em São Paulo entre 2007 e 2012, segundo as informações da PNAD. Podemos observar que o total de estudantes vem caindo nos últimos anos. Além de refletir melhoras no fluxo escolar, essa evolução retrata a fase mais tardia da chamada transição demográfica, quando as fortes expansões do número de crianças ingressantes no sistema escolar – típicos dos anos 1980 e 1990 – deixaram de acontecer. De fato, podemos observar que tanto no Brasil quanto em São Paulo o número total de alunos vem declinando sistematicamente desde 2007, sem que as taxas de escolarização estejam caindo (Gráfico 1), como veremos mais à frente.[7]

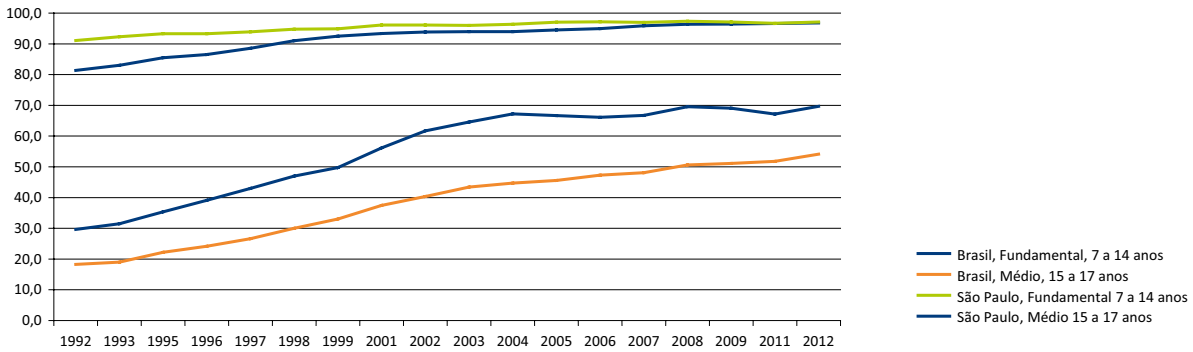
7 Esses dados não são comparáveis aos do Censo Escolar e correspondem ao informado pelas famílias entrevistadas no período de referência da pesquisa (o mês de setembro).

Tabela 1 – Número de pessoas com quatro anos ou mais que cursavam a escola, por nível de ensino Brasil e São Paulo, 2007_2012

	2007	2008	2009	2011	2012
Brasil	55.290	54.933	54.159	52.831	51.469
Pré-escolar – total (1)	5.846	6.113	5.291	4.789	3.969
Fundamental – total (2)	33.823	32.824	32.868	32.017	31.313
Médio – total (3)	9.584	9.758	9.535	9.379	9.411
Superior (4)	6.037	6.238	6.465	6.646	6.776
Brasil, escola pública	43.770	43.448	42.201	41.352	39.825
Pré-escolar – total (1)	4.385	4.633	3.863	3.558	2.863
Fundamental – total (2)	29.886	29.064	28.743	27.937	27.133
Médio – total (3)	8.047	8.274	8.087	8.076	8.105
Superior (4)	1.452	1.477	1.508	1.781	1.724
São Paulo	11.045	10.743	10.603	10.090	9.908
Pré-escolar – total (1)	1.166	1.164	984	861	705
Fundamental – total (2)	6.246	5.949	5.993	5.817	5.700
Médio – total (3)	2.034	2.064	1.987	1.881	1.904
Superior (4)	1.599	1.566	1.639	1.531	1.599
São Paulo, escola pública	8.226	8.146	7.883	7.466	7.298
Pré-escolar – total (1)	961	955	778	691	550
Fundamental – total (2)	5.361	5.223	5.171	4.941	4.897
Médio – total (3)	1.661	1.743	1.691	1.584	1.639
Superior (4)	243	225	243	250	212

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007 a 2012.
Notas:
Inclui crianças em qualquer tipo de pré-escola e em classes de alfabetização
Inclui o EJA de ensino fundamental
Inclui o EJA de ensino médio e o pré-vestibular
Inclui matrículas na graduação, mestrado e doutorado

Gráfico 1 – Taxas líquidas de escolarização dos níveis fundamentais e médio Brasil e São Paulo, 1992-2012



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1992 a 2012.

Em linhas gerais, o ensino superior continuou a crescer em escala nacional nesses cinco anos, passando de 6,0 milhões em 2007 para 6,8 milhões em 2012. Neste último ano, o total de matriculados correspondia a 72% do número de alunos no ensino médio, uma proporção muito expressiva. Porém, vale notar que parte desse crescimento do nível superior pode ser creditada ao ingresso tardio de pessoas com mais de 24 anos de idade. [8]

Por outro lado, a evolução do número de pessoas cursando o ensino médio tinha se estagnado no Brasil, enquanto o total de pessoas cursando o nível fundamental caiu, fruto da melhora do fluxo escolar e da redução do ritmo de crescimento demográfico. No caso da educação infantil, os dados não são totalmente comparáveis ao longo do tempo, uma vez que esse nível de ensino passou de três para dois anos de duração, depois da introdução do ensino fundamental, que passou a ter nove anos de duração.

A redução no número de pessoas que declarava cursar a escola parece sugerir um cenário relativamente benigno, onde a expansão da oferta educacional já teria se resolvido em grande parte no País, com pouca necessidade do sistema educacional acrescentar novas vagas. No entanto, apesar do contexto demográfico mais favorável, o cenário da universalização da cobertura ainda está longe de se realizar, tanto no caso do ensino infantil (discutido em outro artigo dessa coletânea), quando no caso do ensino médio.[9]

O gráfico 1 especifica esse argumento, detalhando a evolução das taxas líquidas de escolarização no ensino fundamental e no ensino médio do Brasil e no Estado de São Paulo. Podemos observar que a proporção de crianças matriculadas na idade correta atingiu, a partir de 2003, níveis próximos à universalização no caso do ensino fundamental. Ao contrário, no caso do ensino médio – embora a cobertura tenha crescido nas duas regiões – a cobertura no Brasil continua muito mais baixa, e a distância entre São Paulo e o conjunto do Brasil se ampliou: em 1992, a diferença entre a cobertura no Brasil e em São Paulo era da ordem de 11,4 pontos porcentuais. Em 2012, essa diferença tinha crescido para 15,6 pontos (Tabela 2).

8 Embora o ensino superior não seja objeto de políticas de universalização em nenhum país, no Brasil os níveis de cobertura ainda são baixos, quando comparados a outros países da América Latina, como Chile e Argentina.

9 São diferentes as razões que podem explicar a não universalização no médio e na pré-escola. Em geral a universalização da pré-escola tende a ser mais simples porque não há retenção do aluno em etapas anteriores do processo de aprendizagem.

Tabela 2 – Taxas de escolarização líquida no ensino médio (15 a 17 anos) e sua evolução relativa Brasil e Unidades da Federação, 1992-2012

	Taxa de escolarização líquida no ensino médio					Evolução em pontos porcentuais				
	1992	1997	2002	2007	2012	1992-1997	1997-2002	2002-2007	2007-2012	1992-2012
SP	29,7	43,0	61,7	66,8	69,7	13,3	18,7	5,1	2,9	40,0
DF	27,4	37,7	47,1	55,6	64,9	10,4	9,4	8,5	9,3	37,6
MT	15,4	23,3	38,6	48,0	61,9	7,9	15,4	9,4	13,9	46,5
GO	14,7	24,7	39,4	53,3	60,7	10,0	14,8	13,9	7,4	46,0
PR	20,8	32,2	51,3	57,4	60,0	11,4	19,1	6,1	2,6	39,1
MG	14,9	22,2	43,4	51,3	59,7	7,3	21,2	7,9	8,4	44,8
SC	20,7	35,9	55,0	57,8	58,6	15,3	19,1	2,7	0,9	38,0
RR			36,7	47,2	56,5			10,5	9,3	
ES	18,1	30,5	46,6	44,8	54,9	12,4	16,2	-1,8	10,1	36,9
Brasil	**18,3**	**26,6**	**40,3**	**48,1**	**54,1**	**8,4**	**13,7**	**7,8**	**6,0**	**35,9**
RS	27,2	39,1	48,6	51,7	53,8	11,9	9,5	3,1	2,1	26,6
CE	7,6	13,5	28,7	42,4	53,6	5,9	15,2	13,7	11,2	46,0
RJ	25,1	30,8	43,7	53,1	50,7	5,7	12,9	9,4	-2,4	25,6
TO	4,4	11,7	30,2	42,2	50,1	7,3	18,5	12,0	8,0	45,7
AP	20,0	19,8	40,6	48,0	48,3	-0,2	20,8	7,4	0,3	28,3
RO	14,1	23,8	38,0	41,3	46,9	9,7	14,2	3,3	5,7	32,8
AC	6,4	20,0	32,8	41,1	46,8	13,7	12,8	8,3	5,7	40,4
PE	13,1	16,0	24,7	33,5	45,7	2,9	8,7	8,8	12,1	32,6
RN	10,1	18,1	29,5	38,7	44,2	8,1	11,3	9,2	5,5	34,2
MA	9,1	12,5	18,8	36,3	43,9	3,4	6,4	17,4	7,6	34,8
PB	9,8	16,6	18,3	31,7	43,6	6,8	1,7	13,4	11,8	33,7
MS	18,2	27,6	38,9	40,0	43,3	9,3	11,4	1,0	3,3	25,0
BA	8,7	11,8	23,2	33,1	42,9	3,1	11,4	10,0	9,8	34,2
PI	7,4	11,6	16,3	29,8	42,9	4,2	4,7	13,6	13,1	35,5
AM	16,0	18,8	32,5	33,9	42,9	2,8	13,6	1,4	9,0	26,9
SE	11,2	10,1	23,2	33,0	41,6	-1,1	13,0	9,9	8,5	30,3
PA	10,7	16,7	23,8	32,2	38,3	6,0	7,2	8,4	6,2	27,7
AL	9,0	11,3	18,6	25,6	37,6	2,2	7,4	6,9	12,0	28,6

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1992 a 2012.

Outra característica dessa evolução é que depois de um forte período de aceleração do crescimento das taxas líquidas de escolarização entre os anos de 1993 e 2004, nas duas regiões, elas passaram a crescer mais lentamente depois do ano de 2004. No caso de São Paulo, esse indicador parece ter quase estagnado, com nível de cobertura líquida em torno de 70% para os jovens entre 15 e 17 anos.

Para investigarmos mais detidamente a dinâmica da evolução do ensino médio no período recente, apresentamos na Tabela 2 as taxas de escolarização líquida em todos os estados brasileiros para quatro pontos no tempo ao longo do período descrito acima. Podemos observar que o Estado de São Paulo apresentava os níveis mais elevados desse indicador em 1992 e mantinha a primeira posição no ranking nacional em 2012, tendo avançado 40,0 pontos porcentuais no período. Trata-se de uma expansão muito expressiva em termos numéricos, sobretudo considerando tratar-se da maior rede e ensino médio existente no Brasil.

O Distrito Federal se mantinha na segunda posição, embora tendo apresentado um avanço mais lento que o observado em São Paulo (37,6 pontos porcentuais). No entanto, o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro, posicionados em terceiro e quarto lugares no ranking de 1992, avançaram muito mais lentamente, localizando-se em 2012 na décima primeira e décima terceira posições, respectivamente.

Os estados que mais avançaram em termos relativos no período foram Mato Grosso, Goiás, Ceará, Tocantins e Minas Gerais, todos com acréscimos superiores a 44 pontos porcentuais. A evolução do Ceará é a mais notável, porque se trata de um Estado com renda média muito inferior às outras regiões aqui consideradas, e por se diferenciar de modo importante de outros estados do Nordeste, região caracterizada tradicionalmente por indicadores de educação muito problemáticos. Em média, o Brasil avançou 35,9 pontos porcentuais em termos da escolarização líquida no ensino médio, sendo que os estados que menos evoluíram ao longo do tempo foram Amazonas, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, com evoluções inferiores a 27 pontos porcentuais.

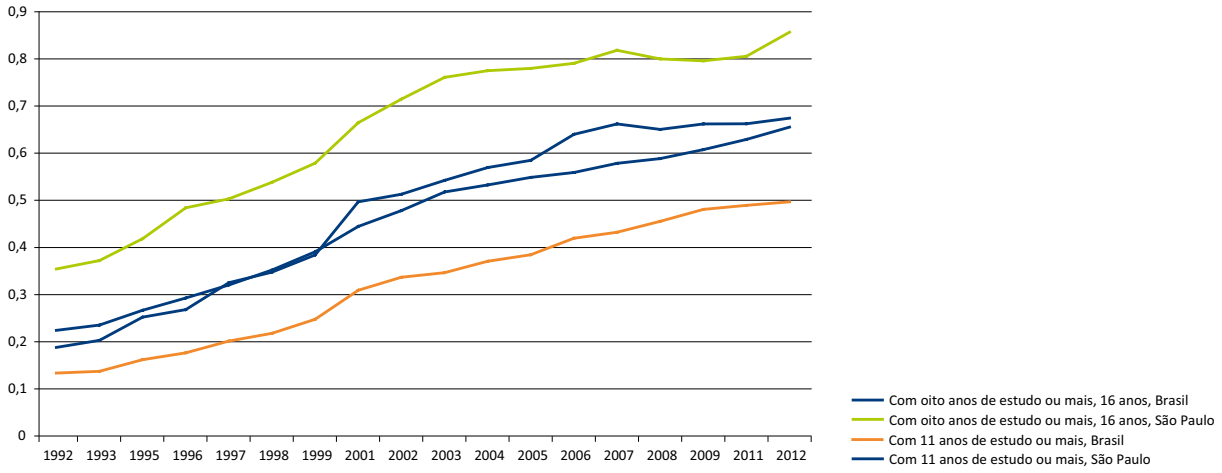
Em 2012, metade dos estados brasileiros ainda apresentava taxas de escolarização líquida do ensino médio inferiores a 50%, todos eles localizados nas regiões Norte e Nordeste, a exceção do Mato Grosso do Sul. Os estados ocupando a pior posição no ranking brasileiro em 2012 eram Amazonas, Sergipe, Pará e Alagoas, sendo que todos eles não apenas já se encontravam mal posicionados em 1992, como também avançaram em ritmo mais lento do que a média nacional no período aqui considerado.

Em suma, apesar dos avanços observados nas últimas duas décadas, em 2012, 46% dos brasileiros de 15 e 17 anos estavam ainda no ensino fundamental ou já tinham abandonado a escola. Esses dados revelam sem mais adjetivos a dramaticidade da situação escolar do jovem brasileiro, apesar da melhora observada no período recente. No entanto, mais de 2 milhões de jovens de 18 a 24 anos ainda tentavam concluir o ensino médio, o que sugere que a busca por esse nível de ensino é percebida como relevante, pelo menos no que diz respeito à percepção de que tal grau de escolaridade é importante para o ingresso no mercado de trabalho (Torres Teixeira e França, 2013).

3. Conclusão do ensino médio

Como discutido acima, observou-se uma sensível desaceleração do avanço da taxa de escolarização líquida no período posterior a 2004. A partir desse ano, a expansão da cobertura no ensino médio começou a se desacelerar, sendo que em São Paulo os níveis se estabilizaram em níveis próximos a 70% depois do ano de 2007. Esse é um fenômeno que também se verificou em outros estados, como Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná. No entanto, alguns estados com níveis de cobertura relativamente elevados, como Mato Grosso, Distrito Federal, Minas Gerais

Gráfico 2 – Pessoas que tinham 8 anos de ensino, aos 16 anos, e 11 anos de ensino, aos 19 anos Brasil e São Paulo, 1992-2012



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1992 a 2012.

e Goiás continuaram a apresentar avanços substanciais mesmo depois do ano de 2007.

Vale a pena destacar que a cobertura do ensino médio é fortemente influenciada pela dinâmica do nível fundamental. Se os alunos chegam ao ensino médio na idade correta, as chances de permanecerem e concluírem esse nível de ensino aumentam de modo substancial, como diversos estudos econométricos indicam (Cratty, 2012). Nesse sentido, o período de maior expansão do ensino médio no Brasil corresponde, não por acaso, ao período posterior à implantação do Fundef (1997). Muito provavelmente, o incentivo dado a estados e municípios para promoverem a escolarização em nível fundamental induziram o maior acesso das crianças e jovens ao próximo nível de ensino.[10]

Para avaliarmos melhor o significado da progressão educacional no ensino fundamental para a conclusão do nível médio, buscamos observar aqui a proporção de jovens que tinha oito anos de ensino (nível fundamental) aos 16 anos e a proporção daqueles que tinham atingido 11 anos de ensino (nível médio) aos 19 anos no Brasil e em São Paulo (Gráfico 2). Esses indicadores têm sido usualmente utilizados para captar a questão da conclusão

10 No mesmo período, o governo federal promoveu uma política de estímulo à expansão do ensino médio financiada pelo BID que, apesar das dificuldades observadas do ponto de vista do dispêndio dos recursos, contribuiu em alguma medida para o aumento da cobertura. Vale notar, porém, que esse programa teve pouco resultado em termos de evolução da qualidade da educação, como veremos mais à frente (BID, 2007; GOUVEIA et al, 2009). "O objetivo específico associado à expansão foi alcançado. A expansão das matrículas foi obtida, especialmente, por racionalização das redes e adaptação de escolas (reformas e equipamentos). Verificou-se que os estados optaram pela realização de obras com recursos de outras fontes (projetos específicos e recursos próprios), com base nas necessidades identificadas nos PI e ações inicialmente previstas no âmbito do PROMED. Já os relacionados à repetência, evasão e aprendizagem não foram positivos". (BID, 2007).

dos diferentes níveis escolares na idade certa.[11]

Podemos observar que a evolução das coberturas aos 16 anos e 19 anos – para as duas regiões consideradas – apresenta paralelismo, embora essas curvas captem experiências escolares de grupos etários diferentes. Esse paralelismo mostra que possuir 11 anos de ensino ou mais aos 19 anos está condicionado em grande parte pela conclusão do ensino fundamental em idade correta, três anos antes.

A estabilização da cobertura dos jovens com oito anos de estudo aos 16 anos ocorre claramente em São Paulo a partir de 2004, depois do estado ter atingido um nível elevado, próximo a 80%. Esse indicador continua a crescer no Brasil, embora num ritmo mais lento depois de 2004. Para os jovens com 11 anos de ensino aos 19 anos, a cobertura se estabiliza mais tardiamente em São Paulo, a partir de 2007 e no Brasil a partir de 2009.

No caso do ensino médio do Estado de São Paulo, apesar dos níveis mais elevados de cobertura do que a média nacional e do forte incremento observado até 2007, as evidências disponíveis sugerem que a expansão da taxa líquida de escolarização estadual parece ter atingido algum tipo de obstáculo relevante à expansão adicional. Em parte, isso tem a ver com a estabilização da melhoria do fluxo no ensino fundamental ocorrida – não por acaso – a partir de 2004.

Mas é provável que também existam outras dinâmicas do próprio ensino médio que influenciam esses resultados. Vale notar que, em muitos países desenvolvidos – como os Estados Unidos (89% em 2010) e a Suíça (82% em 2011)[12] o ensino médio não atingiu o nível de universalização plena – sugerindo que existem dificuldades importantes para a universalização desse sistema à medida que as taxas de participação ultrapassam determinado nível. Podem contribuir para isso, por exemplo, aspectos relacionados à atratividade e ao currículo desse nível de ensino vis-à-vis a expectativa de entrada precoce de parte dos jovens no mercado de trabalho.

Para aprofundar essa discussão, apresentamos na próxima seção a evolução do ensino médio, segundo grupos de renda em São Paulo e no Brasil.

4. Evolução do ensino médio segundo grupos de renda

Quando se considera a evolução das coberturas dentro de cada grupo de renda, observa-se que as taxas de escolarização líquidas entre os jovens de 15 a 17 anos cresceram de modo expressivo em todos os quintis da distribuição de renda, tanto no Brasil quanto em São Paulo, ao longo do período considerado (1992-2012). Esses dados estão resumidos nos Gráficos 3 e 4.

Por outro lado, a estagnação na evolução dos níveis de cobertura a partir de meados da década passada se dá – tanto no caso do Brasil, quanto de São Paulo – nos estratos superiores da distribuição de renda, sendo que no caso brasileiro a estabilização no primeiro quintil se dá pouco abaixo de 80% e, em São Paulo, abaixo de 90%. O segundo quintil também dá sinais de estabilização, tanto no Brasil quanto em São Paulo. No primeiro caso, abaixo de 70% e, no segundo, abaixo de 80%.

Esse resultado reforça a hipótese de que parece haver algum limite ao avanço da escolarização – fenômeno claramente observado no Brasil e em São Paulo nos estratos superiores da distribuição de renda. A rigor, como tal limite não pode ser atribuído a causas econômicas – como a necessidade de ingressar precocemente no mercado de trabalho –o mais provável é que o fenômeno esteja associado às próprias condições de oferta do ensino básico atualmente existentes. Questões como a adequação do currículo, o interesse do jovem pelos conteúdos, a percepção de relevância do nível médio para a sua vida também precisam passar a ser consideradas nes-

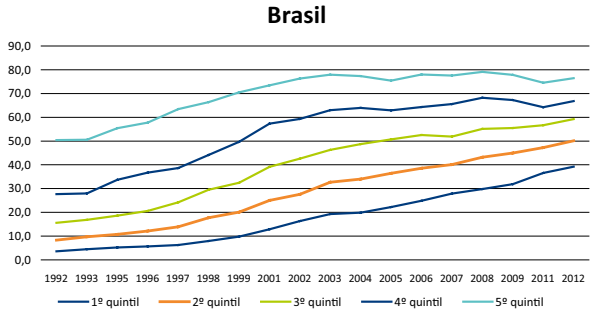
11 Utilizamos anos de ensino e não taxa de conclusão porque o número de anos do nível fundamental passou de 8 para 9 ao longo do período observado.

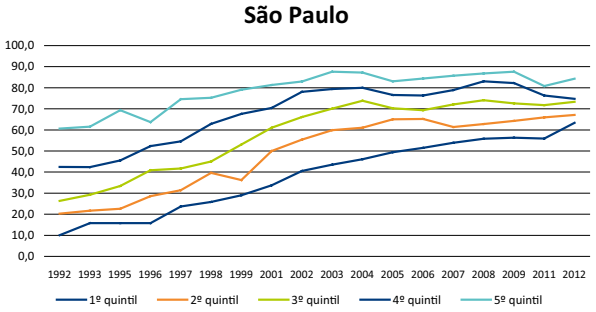
12 Ver: http://data.worldbank.org/indicator/SE.SEC.NENR.

se caso, aspecto, aliás, que é parte das tendências do debate internacional sobre esse nível de ensino (Secrétariat à la Jeunesse, 2006; Achieve, 2011).

No caso brasileiro, a significativa proporção de adolescentes de 15 a 17 anos fora da escola, mesmo em estratos de renda mais elevados, sugere que os problemas da cobertura do ensino médio não decorrem apenas de demandas relacionadas à necessidade de abandonar a escola para gerar renda e nem mesmo de eventuais problemas de oferta do setor público: o quintil superior é atendido, predominantemente, pelo sistema privado. De fato, é possível que existam elementos relacionados à própria lógica do ensino médio brasileiro que induzem à evasão, como sugerido por outros estudos (Torres, Camelo e França, 2013).

Gráficos 3 e 4 – Taxas líquida de escolarização do nível médio, segundo quintis de renda familiar Brasil e São Paulo, 1992-2012





Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1992 a 2012.

Por outro lado, nas duas regiões a cobertura continuou a se ampliar durante todo o período considerado entre os mais pobres. Em 1992, no último quintil da distribuição de renda as taxas de escolarização líquida se encontravam no deprimente nível de 3,6% para o Brasil e 10% para São Paulo. Em 2012, porém, esse indicador – apesar de problemático – tinha ultrapassado 60% em São Paulo e 40% no caso do Brasil.

Em outras palavras, a desigualdade em termos da presença de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio caiu de forma significativa nas duas últimas décadas. No entanto, vale notar que essa desigualdade caiu muito mais rapidamente em São Paulo do que no conjunto do País. Enquanto em 1992 a diferença entre o primeiro e o último quintil da distribuição de renda era 47 pontos porcentuais no Brasil e 51 pontos porcentuais em São Paulo, em 2012 essa diferença atingia 37 pontos porcentuais no Brasil e 21 pontos porcentuais em São Paulo. Esses dados evidenciam que no período considerado a desigualdade de acesso ao ensino médio na idade correta reduziu-se muito mais acentuadamente em São Paulo do que no Brasil. Se excluíssemos o Estado de São Paulo do conjunto do Brasil, veríamos que grande parte da queda da desigualdade de acesso observada no País pode ser creditada ao movimento observado em São Paulo.

Muito provavelmente, esse movimento discrepante de São Paulo – com nítida redução da desigualdade – só pode ser creditado ao conjunto específico de políticas adotadas no âmbito desse Estado, uma vez que não se observaram em escala nacional. De fato, as políticas de correção do fluxo do ensino fundamental, como a prevista no âmbito da progressão continuada, por exemplo, parecem ter tido como consequência uma importante expansão do ensino médio entre os mais pobres do Estado de São Paulo.[13]

Apesar dos avanços observados nas últimas décadas, os níveis de cobertura do ensino médio são claramente melhores para as camadas sociais mais altas e piores para os grupos em condições sociais desfavoráveis. As desigualdades educacionais no Brasil, mesmo sem considerar os aspectos de desempenho escolar, continuam muito pronunciadas. Merece especial atenção a grande proporção de adolescentes entre 15 e 17 anos que estava fora da escola em 2012 (15,9%), principalmente quando comparados com a faixa etária de 7 a 14 anos (2,1%).[14]

Em síntese, pode-se dizer que os principais avanços na escolarização dos adolescentes ocorreram na camada de renda mais baixa. No entanto, dadas as desigualdades ainda existentes, os níveis observados continuam problemáticos. Nos outros estratos, os avanços foram menores, como se houvesse um "limite à escolarização". Além disso, na faixa etária de 15 a 17 anos, tornam-se mais evidentes os problemas de atraso e de abandono escolar em todos os grupos de renda, mostrando quão acentuadas são essas dificuldades no âmbito nacional.

13 Ver o Capítulo 9 deste livro a propósito dessa política.

14 Segundo a PNAD 2012, 65,4% dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos apenas estudavam; 18,8% estudavam e trabalhavam; 6,5% apenas trabalhavam e 9,4% nem trabalhavam e nem estudavam. Na faixa etária de 18 a 24 anos essas proporções eram, respectivamente, 14,5%, 14,8%, 47,3% e 23,4%.

5. Fluxo e evasão escolar

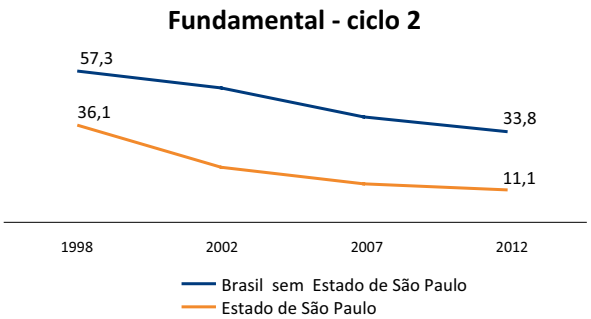
No período estudado, além da redução dos números absoluto e relativo dos jovens de 15 a 17 anos fora da escola, houve outra mudança importante: observa-se uma tendência geral de melhoria do fluxo escolar, com a queda da distorção série-idade tanto no Brasil quanto em São Paulo, sendo que os níveis observados neste estado foram sistematicamente mais baixos para a série histórica considerada (Gráficos 5 e 6).[15]

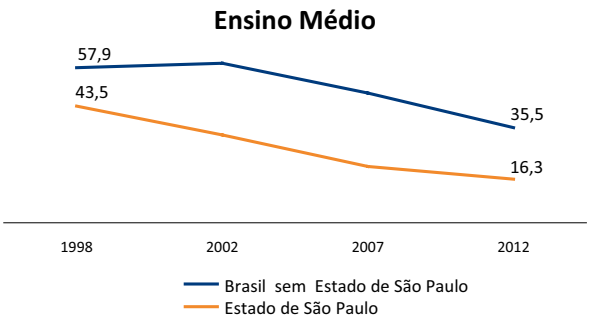
Em 1998, mais da metade dos alunos do fundamental II em São Paulo e no restante do País cursava a escola em idade incorreta, sendo que os níveis para o ensino médio eram ligeiramente superiores. Mas esse indicador evoluiu de forma substancial na década seguinte, sendo que em São Paulo a taxa de distorção idade-série atingiu níveis muito mais baixos: 11,1% para o segundo ciclo do fundamental em 2012 e 16,3% no nível médio. Em outras palavras, observou-se substancial redução nesse indicador, o que muito provavelmente está relacionado à política de progressão continuada adotada a partir do final da década de 1990.

A rigor, além de relacionado à redução dos níveis de repetência, a queda na distorção idade-série está também ligada à redução dos níveis de evasão observados no período. De fato, no caso de São Paulo, a mudança observada acima se manifesta de forma pronunciada em termos da evasão escolar (Gráficos 7 e 8). Na última década, uma parte significativa da evasão deixou as séries finais do fundamental e passou a se concentrar no ensino médio. Em outras palavras, a evasão (em nível mais baixo) passou a se dar mais à frente no processo educacional e acentuou o papel do ensino médio como um momento crítico para a retenção de alunos no sistema.

15 A taxa de distorção idade-série expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada para cada uma das etapas de ensino.

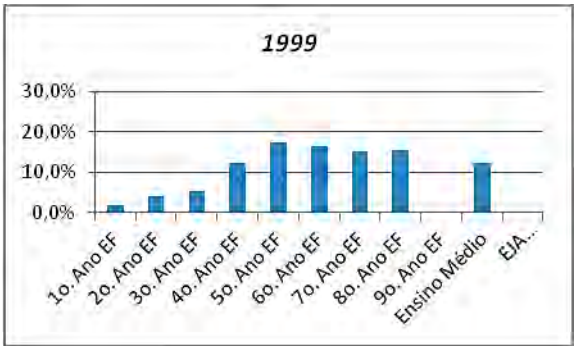
Gráfico 5 e 6 – Taxa de distorção idade-série no ensino fundamental (ciclo 2) e médio. Brasil e São Paulo, 1998-2012

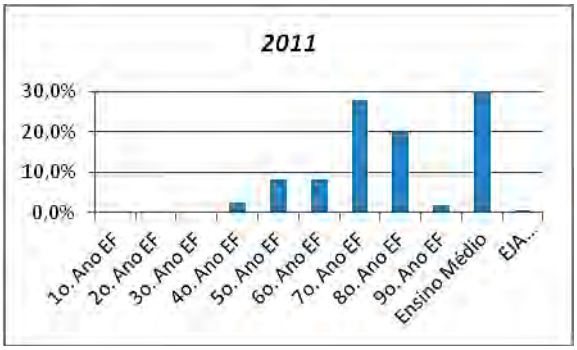




Fonte: Censo Escolar. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep.

Gráfico 7 e 8 – Distribuição dos adolescentes de 15 a 17 anos que abandonaram a escola, segundo a última série concluída São Paulo, 1999-2011





Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1999 e 2011.
Nota: Em função da alteração do número de anos de duração do ensino fundamental, passando de oito para nove, as duas séries não são perfeitamente comparáveis.

Em suma, o fluxo escolar melhorou, mas o ensino médio passou a concentrar boa parte da evasão. Alunos sem o conhecimento mínimo de matemática, com dificuldade de leitura e escrita, etc. têm grandes dificuldades com um currículo que supõe patamares mínimos de conhecimento não assegurados na etapa anterior. Além do grave problema da formação deficiente ao fim do nível fundamental, os estudantes do ensino médio se deparam com escolhas difíceis relacionadas ao seu contexto socioeconômico. Esse fenômeno se torna mais intenso para aqueles que têm idade mais elevada e que estão matriculados no ensino noturno (Torres, Camelo e França, 2013).

6. Desempenho dos alunos

Esta seção tem o objetivo de aferir a evolução dos indicadores de desempenho dos alunos do ensino médio. Para tanto, utilizam-se como indicadores os resultados da proficiência dos alunos do terceiro ano do ensino médio nos exames de Português e Matemática do Saeb de 1999 e 2011 para São Paulo e para o Brasil. Para o período mais recente, o Saeb é publicado conjuntamente aos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o que, no entanto, não impede a comparação. Como aqui se têm em vista as recentes transformações na educação pública brasileira, os indicadores da rede pública de ensino são apresentados separadamente daqueles da rede privada.

A Tabela 3 mostra, para o Brasil, a queda na proficiência média dos alunos de escolas públicas nas avaliações de Português entre 1999 e 2005, com avanço desse indicador a partir daí. Considerando o conjunto do período, houve estagnação do indicador, com evolução de 257,01 em 1999 para 261,38 em 2011. No caso das escolas públicas de São Paulo, a queda entre 1999 e 2005 também ocorreu para Português, mas a partir daí houve uma evolução mais rápida do que a verificada no Brasil. De fato, no conjunto do período, esse indicador evoluiu positivamente em São Paulo, passando de 258,83 em 1999 para 272,56 em 2011. Em 2005 a diferença entre as duas regiões era pequena, próxima a 4 pontos na escala, tendo crescido para pouco mais de 10 pontos em 2011 a favor de São Paulo.

Tabela 3 – Proficiência média dos alunos do terceiro ano do ensino médio de escolas públicas e particulares nos exames Matemática e Português do Saeb Brasil e São Paulo, 1999-2011

Disciplinas	1999	2005	2007	2009	2011
Matemática					
Escola pública	270,24	261,81	269,36	270,66	274,19
Escola particular	340,46	337,16	337,98	319,03	336,87
Português					
Escola pública	258,83	253,64	261,44	268,69	272,56
Escola particular	313,67	307,37	310,86	301,17	317,13

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep.

A queda da proficiência entre os anos de 1999 e 2005 nas duas regiões parece fazer sentido, pois corresponde ao período de mais rápida expansão do sistema de ensino médio, como decorrência da melhoria da cobertura e fluxo do ensino fundamental, como discutido anteriormente. A rigor, em fases de crescimento muito rápido, o sistema tende a incorporar alunos oriundos de famílias mais pobres e com menor "capital cultural", isto é, com menos conhecimentos e recursos técnicos (como livros) presentes no ambiente familiar que facilitem o processo educacional. Além disso, uma parcela importante da expansão do ensino médio verificada entre 1999 e 2005 se deu em função do crescimento do ensino noturno (Gouveia et al., 2009).

Ainda assim, esses resultados devem ser considerados problemáticos para as duas regiões. Na escala Saeb, uma proficiência entre 175 e 250 pontos no ensino médio significa que o aluno tem severas limitações no domínio culto do nosso idioma. Sabe apenas distinguir "fato de opinião relativa à esse fato diante de um fragmento de texto" e identificar "a finalidade de texto informativo simples".[16] Tanto São Paulo quanto o Brasil estão, em média, próximos a esse limite de 250, o que significa que uma parcela muito substancial do seu alunado está abaixo desse nível e apresenta deficiências muito substanciais no domínio da língua.

Em Matemática, o quadro é também muito preocupante. O nível do indicador médio permaneceu estável para o conjunto do período considerado, tanto em São Paulo quanto no Brasil. As duas regiões estavam posicionadas em torno de 270 pontos para esse indicador no caso da escola pública. Em São Paulo, o resultado de 2011 superava em apenas 4 pontos o nível de 1999. No Brasil, o nível de 2011 era ligeiramente inferior.[17]

Por sua vez, os colégios particulares – que têm níveis médios mais elevados – apresentaram evolução estável em Português no âmbito do Brasil, em torno de 310 pontos, e em Matemática, próximos a 330 pontos. Em São Paulo, as escolas privadas avançaram substancialmente em Matemática, mas não em Português.

A rigor, esses resultados podem ser interpretados como uma evidência eloquente das dificuldades do sistema de ensino público em combinar o aumento da cobertura com a qualidade na transmissão dos conteúdos. Os dados mostram de forma clara que na última década, a evolução dos níveis de desempenho foi muito lenta, algo muito preocupante quando consideramos os níveis muito baixos ainda existentes.

7. Reflexão

Os resultados aqui apresentados permitem evidenciar que o ensino médio de São Paulo avançou de modo muito substancial nas últimas duas décadas. A cobertura do ensino médio avançou de modo importante e continua a crescer nos grupos de renda mais baixos, evidenciando a existência de uma escola pública que foi se tornando mais inclusiva ao longo do tempo. Porém, em seu aspecto qualitativo a escola pública pouco progrediu. Os indicadores de desempenho mostram uma escola que ainda é muito deficiente e progrediu lentamente. Além disso, existem indicações de que a cobertura deixou de evoluir nos estratos superiores da distribuição de renda, sugerindo a existência de

16 Ver: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/escala/2011/escala_desempenho_lingua_portuguesa_medio.pdf (indicar data da pesquisa)

17 Vale notar que apenas o nível de proficiência superior a 300 pontos inclui o domínio de equações de primeiro grau, que em tese devem ser aprendidas ainda no ensino fundamental. Ver: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/escala/2011/escala_desempenho_matematica_medio.pdf (indicar data da pesquisa)

motivos que vão além das carências econômicas das famílias para explicar a questão da evasão.

Os aspectos aqui discutidos corroboram evidências da necessidade de uma ampla reflexão sobre a oferta de ensino médio no Brasil e em São Paulo (Castro, Torres e França, 2013). É verdade que diversas iniciativas de reforma foram anunciadas nos últimos 15 anos, mas sua não efetivação revela uma distância importante entre a formulação de políticas e o processo de implementação das mudanças. Em consequência, a crise do ensino médio continua desafiando governos, gestores e professores.

No Brasil, como em muitos países, o ensino médio nasceu como preparatório para o ingresso na universidade, centrado na preparação de um número reduzido e selecionado de alunos para o vestibular. Apesar da expansão do sistema, as iniciativas recentes não resultaram em mudanças significativas nos currículos dos sistemas estaduais, que continuaram seguindo a tradição, posteriormente reforçada pela grande expansão do papel do Enem. De fato, a despeito da expansão da matrícula do ensino médio entre 1999 e 2005, a estrutura do sistema permaneceu presa ao passado. E, se no passado recente os vestibulares descentralizados eram a grande referência do currículo do ensino médio, após 2009 passamos a conviver com o currículo do Enem como a principal referência do sistema.

No atual modelo, torna-se praticamente impossível pensar em percursos escolares alternativos ou num sistema mais diversificado e flexível que atenda às diferentes demandas e aspirações dos jovens. Além de selecionar estudantes para o ingresso no ensino superior, o Enem transformou-se em requisito obrigatório a inúmeros programas federais de financiamento ao estudante, tais como Prouni, Pronatec e bolsas de estudo, ou seja: sem ele, o aluno não tem acesso a nada.

Assim, o atual debate sobre o ensino médio retoma o velho dilema sobre a finalidade desse nível de ensino. Formamos apenas para o ingresso na universidade, ou consideramos também a grande massa de jovens que não segue esse percurso e ingressa no mercado de trabalho durante o ensino médio ou logo em seguida à sua conclusão?

Por outro lado, integrar ou não o ensino médio à educação profissional não é uma solução, mas ainda hoje o velho debate sobre as reformas continua a evocar esse falso dilema como se não houvesse alternativa para resolver os problemas da educação dos jovens. Afinal, a questão é saber como a simples integração com a educação profissional conseguirá resolver o problema do baixo desempenho escolar e da falta de motivação dos jovens em frequentar uma escola desconectada de suas aspirações.

Será que tudo o que se pretende ensinar no ensino médio é de fato necessário para todos, qualquer que seja o curso técnico ou área de conhecimento escolhida nos cursos superiores? Que áreas do currículo devem ser aprofundadas? Deve ser diversificado e flexível? E como deve ser a arquitetura do sistema para dar conta de diferentes percursos escolares, projetos de vida e situações existenciais dos jovens? Quão variados devem ser os graus de flexibilidade?

Recentemente, o governo de São Paulo abraçou o projeto de Ensino Médio Integral, que pretende expandir de modo substancial essa modalidade de ensino para uma parcela importante das escolas públicas do estado.[18] No entanto, existem mudanças que dependem de regulamentação federal. De fato, além de avançar na solução dos nossos problemas de gestão escolar – aspecto que a escola de ensino integral busca enfrentar – a reflexão sobre que rumo dar ao ensino médio deve enfrentar outros dois temas principais: o desenho do currículo articulado à definição de expectativas de aprendizagem que propiciem o domínio de competências

18 Ver o Capítulo 9 sobre esse tema nesta coletânea.

gerais; e o redesenho da arquitetura do sistema, na medida em que a flexibilização e diversificação do ensino médio continuam como aspectos centrais da agenda da educação contemporânea.

Em resumo, o debate sobre reformas do ensino médio que contemplem uma transformação real deveria considerar em escala nacional mudanças relacionadas ao desenho do currículo e à sua estrutura organizacional:

- **Currículo** – as diretrizes da reforma de 1998 e aquelas de 2012 já delineiam as áreas de conhecimento e as competências gerais que todos precisam aprender para orientar os currículos estaduais. Seria recomendável revisitá-las com olhar crítico, construir consensos sobre as expectativas de aprendizagem e incentivar a permanente integração do currículo às tecnologias educacionais. Uma atenção especial deve ser dada à dimensão da implementação. Não basta apenas construir um modelo conceitual. Fazê-lo efetivamente chegar à sala de aula é a parte mais difícil do processo;
- **integração/articulação com a educação profissional** – é importante organizar opções abertas a todos com alternativas de formação diferenciadas, dentro dos limites da viabilidade financeira, sempre mantendo uma saída para quem quer estudar mais e ingressar no nível superior e, também, para quem opta por sair com 18 anos e trabalhar;
- **estrutura organizacional** – deve ser mais flexível para dar suporte a uma política de diversificação do ensino médio, podendo se criar programas de educação profissional com planejamento e logística municipal ou com parcerias público-privadas, como prevêm o Pronatec e algumas experiências estaduais.

Em suma, parece fundamental estimular um debate sério sobre a flexibilização do currículo, com ênfases ou graus de dificuldade diferenciados nas áreas de preferência dos estudantes, desde que asseguradas a aprendizagem dos conteúdos e competências básicas para todos. Um tema polêmico, mas inadiável, diz respeito ao modelo único de ensino médio. É necessário discutir alternativas organizacionais diversificadas que permitam combinar a formação básica geral para todos com áreas de interesse dos alunos, tanto nos cursos de preparação acadêmica ao ensino superior quanto nas opções de educação profissional. Qualquer que seja o rumo da reforma, é fundamental ouvir a sociedade organizada e, sobretudo, os jovens, em geral ausentes desse debate que lhes afeta diretamente.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA. **Que ensino médio queremos?** São Paulo: Ação Educativa, 2008.

ACHIEVE. **Closing the expectations gap**: 2011. Washington: Achieve, 2011.

ANDERSON, C. S. The search for school climate: a review of the research. **Review of Educational Research**, v. 52, n. 3, p. 368-420, 1982.

ARRETCHE, M. T. S. Estudo 04: Descentralização das políticas públicas sociais no marco pós-constituição de 1988: experiências e perspectivas. **Perspectivas das políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar/BNDES, 2009.

BERCOVICH, A. L.; MADEIRA, F. R.; TORRES, H. G. Mapeando a situação do adolescente no Brasil. In: FÓRUM NACIONAL ADOLESCÊNCIA, EDUCAÇÃO E TRABALHO. Belo Horizonte: Ministério do Trabalho, agosto de 1997.

BID. **Relatório de término de Projeto Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio –**

PROMED. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2007. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/ getdocument.aspx?docnum=9107024>. Acesso em: 10/08/2014.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Programa ensino médio inovador**. Brasília: MEC, 2009.

CASTRO, C. M. **Desventuras do ensino médio e seus desencontros com o profissionalizante**. Brasília, 2009. Mimeografado.

CASTRO, M. H. G.; TORRES, H. G. Os jovens e o gargalo do ensino médio brasileiro. In: **1ª Análise Seade**, n. 5, ago. 2013.

CORTI, A. P. No labirinto do ensino médio. **Especial Sociologia & Ciência e Vida – Juventude Brasileira**, ano 1, n. 2, 2007.

CURY, C. R. J. **A educação na revisão constitucional de 1925-1926**. Bragança Paulista: EUSF, 2003.

CRATTY, D. Potential for significant reductions in dropout rates: analysis of an entire 3rd grade state cohort. **Economics of Education Review**, v. 31, 2012.

DURHAM, E. **O ensino médio**. 2009. Mimeografado.

FIGUEIREDO, A. et al. **Determinantes do acesso a serviços públicos**. Brasília: Ipea, Projeto BRA/04/052, Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas Rede-Ipea II, 2005. Mimeografado.

FUNDAÇÃO SEADE. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil**. São Paulo: Fundação Seade, 2002. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/ivj/ >. Acesso em: 10/08/2014.

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. **Anos finais do ensino fundamental**: aproximando-se da configuração atual – Relatório Final. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2012. Disponível em: <http://www.fvc.org.br/pdf/desafios-dos-anos--finais-ensino-fundamental-alta-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 10/08/2014.

GATTI, B. A. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004.

GOMES, S. C. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)**. São Paulo, 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo – USP, 2008.

GOUVEIA, G. F. P. et al. A reforma do ensino médio no Brasil: 1999-2005. In: CUETO, S. (Ed.). **Reformas piendentes en la educación secundaria**. Santiago, CL: Preal, 2009. p. 115-171.

HANUSHEK, E.; LAVY, V.; HITOMI, K. Do students care about school quality? Determinants of dropout behavior in developing countries. **Journal of Human Capital**, v. 2, n. 1, 2008.

IBOPE. **Audiência do ensino médio**. São Paulo: Ibope/Instituto Unibanco, 2011. Apresentação ppt.

INEP. **Nota técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**. Brasília: Inep, 2007. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 10/08/2014.

INEP. **ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio**: fundamentação teórico-metodológica. Brasília: Inep, 2005.

INSTITUTO UNIBANCO; CAED. **Determinantes do abandono do ensino médio pelos jovens do Estado de Minas Gerais**. São Paulo: Instituto Unibanco, 2010.

KRAWCZYK, N. O ensino médio no Brasil. **Em questão**, São Paulo, n. 6, 2009.

LEON, F; MENEZES-FILHO, N. Reprovação, avanço e evasão escolar no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 32, n. 3, 2002.

LOPES, R. L. et al. O uso dos computadores e da internet em escolas públicas de capitais brasileiras. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. E**studos & Pesquisa Educacionais, 2007-2009**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010.

MAGALHÃES, M. **A juventude brasileira ganha uma nova escola de ensino médio**: Pernambuco cria, experimenta e aprova. São Paulo: Albatroz/Loqüi, 2008.

MENEZES-FILHO, N. A. **A Evolução da educação no Brasil e seu impacto no mercado de trabalho**. São Paulo: Instituto Futuro do Brasil, 2001. Disponível em: http://pje.anj.org.br/images/public_docs/publicacoes/a_evolucao_da_educacao_no_brasil_e_seu_impacto_no_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em: 10/08/2014.

MENEZES-FILHO, N. A.; PAZELLO, E. Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil. **Economics of Education Review**, v. 26, n. 6, p. 660-72, 2007.

NEUBAUER, R. et al. **Melhores práticas em escolas do ensino médio do Brasil**. Brasília: MEC, 2010.

OECD. **Equity and quality in education**: supporting disadvantaged students and schools. Paris: OECD, 2012. Disponível em: http://www.oecd.org/education/school/49603597.pdf. Acesso em: 10/08/2014.

OECD. What do students think about school? **Pisa in focus**, n. 24, jan. 2013.

SCHWARTZMAN, S. Benchmarking secondary education in Brazil. In: INTERNATIONAL SEMINAR ON BEST PRACTICES OF SECONDARY EDUCATION. Brasília: IDB/OCED/Ministério da Educação, 2010.

SECRÉTARIAT À LA JEUNESSE. **Young people fully involved in their own success**. Quebec: Gouvernement du Québec, 2006.

STRATTON, L.; O'TOOLE, D.; WETZEL, J. A multinomial logit model of college stopout and dropout behavior. **Economics of Education Review**, v. 27, n. 3, p. 319-331, jun. 2008.

TORRES, H. G. et al. **O que pensa o jovem de baixa renda sobre a escola**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2013. Disponível em: <www.fvc.org.br/estudos>.

UNESCO. **Student achievement in Latin America and the Caribbean** – Results of the Second Regional Comparative and Explanatory Study (SERCE) – Executive Summary. Santiago: Unesco Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean, 2008.

VELOSO, F. A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no **Brasil**. In: BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. (Orgs.). Brasil: a nova agenda social. Rio de Janeiro: Gen/LTC, 2011. p. 213-253.

ZIBAS, D. A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA (Org.). **Estudos & Pesquisas Educacionais, 2010-2011**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011.

O Centro Paula Souza e a educação profissional no Brasil

Simon Schwartzman

1. Introdução

O Centro Estadual de Educação Técnica e Tecnológica Paula Souza (CEETPS) é uma autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo, responsável por administrar a rede de escolas técnicas e faculdades tecnológicas estaduais. O Centro foi criado em 1969, por um decreto do governador Roberto de Abreu Sodré, dedicado inicialmente à formação tecnológica de nível superior, e mais tarde passou a englobar também a rede de escolas técnicas de nível médio, criadas em décadas anteriores no Estado de São Paulo. Em 2013, o Centro compreendia 211 escolas técnicas (Etecs), com 216 mil alunos, e 56 faculdades de tecnologia (Fatecs) com 65 mil alunos, distribuídos em 161 municípios paulistas. O Centro Paula Souza é a maior instituição estadual do País dedicada à educação profissional articulada ao ensino médio, assim como à educação tecnológica de nível superior.

Para os estudantes que fazem seus cursos, o Centro Paula Souza traz ganhos importantes, que se revertem em benefício do estado e do País. Pesquisa de egressos realizada pelo Centro mostra que uma parte significativa dos formados nas escolas técnicas de nível médio continua estudando em universidades, e, quando os estudantes optam por trabalhar, têm facilidade em conseguir emprego e consideram que o curso contribuiu para seu desempenho profissional. Os formados pelas Fatecs encontram trabalho em empresas de grande e médio porte, e também avaliam de forma positiva sua experiência como estudantes.

Os resultados positivos do trabalho do CEETPS são claros, mas a contribuição relativa do Centro para a educação brasileira geral e profissional, em São Paulo e no País como um todo é mais difícil de precisar, na medida em que o ensino técnico e profissional também é proporcionado por muitas outras instituições, sobretudo privadas. Existe, desde 2006, um programa de expansão do Centro Paula Souza para outros municípios do estado, assim como um ambicioso Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) do governo federal, que poderia em princípio aproveitar da

experiência do Paula Souza e levá-la para outros estados. Esta difusão da experiência depende, em parte, de um entendimento adequado do papel do Centro Paula Souza na educação paulista e, mais amplamente, do papel da educação profissional e técnica no contexto da educação brasileira.

2. Educação profissional, técnica e outras modalidades de ensino

Quando falamos em educação profissional e técnica, de que estamos falando, exatamente? No Brasil, o entendimento de sentido comum é que a educação escolar, até o fim do ensino médio, é geral, formativa, e a educação superior é profissional, formando médicos, engenheiros, advogados, professores, etc.; e que existem, além disso, cursos técnicos que formam profissionais como eletricistas, soldadores, bombeiros, programadores, etc., que ocorrem geralmente fora do sistema escolar regular. Este entendimento de sentido comum não descreve bem, no entanto, a forma em que o sistema educacional brasileiro funciona. Pela legislação vigente, os títulos universitários podem ser de licenciatura, que credenciam os estudantes para lecionar na educação básica, e os bacharelados, que requerem normalmente quatro anos de estudo e, no Brasil (mas nem sempre em outros países) em geral credenciam os formados para trabalhar em uma profissão de nível superior regulamentada por lei, e dão acesso aos cursos de pós-graduação. Mas existem também cursos superiores de menor duração (dois ou três anos), proporcionados por instituições de ensino superior, que recebem e denominação de "cursos tecnológicos". O termo não é apropriado, porque, embora alguns destes cursos possam ter um forte componente técnico e instrumental, outros podem se dar na área de serviços administrativos ou hotelaria, por exemplo, onde não existe o que normalmente se entende por tecnologia. No ensino médio existe também, ao lado do ensino geral, a possibilidade de realizar um curso voltado mais diretamente para o mercado de trabalho, proporcionando muitas vezes um certificado específico. Este tipo de curso recebe a denominação de "curso técnico", mas, da mesma forma que com os cursos tecnológicos de nível superior, não tem necessariamente um componente técnico propriamente dito. Em tese, o que diferenciaria um curso profissional superior de nível universitário de um curso superior tecnológico é que os cursos universitários requereriam uma formação científica mais abrangente, enquanto os cursos tecnológicos seriam mais aplicados e práticos, o que nem sempre ocorre na prática.

Neste texto, usamos a expressão "educação profissional" como equivalente ao que na literatura internacional se denomina *vocational education*, utilizada normalmente para descrever a educação formal de nível médio ou superior orientada mais diretamente para o mercado de trabalho, em contraste com a educação geral no nível secundário e a educação superior universitária – em outras palavras, o que se entende no Brasil por "educação técnica" de nível médio e "educação tecnológica" de nível superior ou pós-secundário. Uma característica central destes cursos é que eles proporcionam uma titulação de nível médio ou superior (independentemente do fato de que elas sejam ou não equivalentes a outras titulações). Isto exclui tanto a capacitação de curto prazo, orientada para o desenvolvimento de competências específicas, quanto a formação de nível universitário orientada para a obtenção de licenciaturas, bacharelados, especialização e pós-graduação, assim como o universo cada vez mais amplo da chamada "educação continuada".

3. A educação profissional em contexto

Na tradição europeia, que o Brasil buscou adaptar a partir dos anos 1930 e 1940, a educa-

ção acadêmica e os cursos universitários eram destinados a uma pequena parcela da população, geralmente mais rica ou formada por funcionários públicos e clérigos; enquanto isto, a maior parte da população era destinada, desde os 15 anos de idade ou até antes, a cursos de preparação para o mercado de trabalho, proporcionados por escolas técnicas especializadas e desenvolvidos muitas vezes em colaboração com empresas e sindicatos, como educação dual. Com isto, a educação se expandia e a mão de obra se qualificava, mas ao mesmo tempo se mantinham importantes diferenças sociais e de classe entre os diferentes tipos de educação.

Nas últimas décadas, em muitos países, a educação profissional de nível médio começou a perder lugar para a educação geral, em um processo motivado pela redução do emprego industrial, por uma parte, e pela crescente aspiração da população por acesso aos benefícios da educação geral e universitária, por outra, que os sistemas tradicionais não permitiam (Shavit e Müller 2000). Na medida em que a educação média se universalizava e a educação superior deixava de ser o privilégio de uma pequena elite e se massificava, no entanto, foi ficando evidente que era necessário oferecer à população um leque bastante amplo e diferenciado de oportunidades educacionais, para atender à grande variedade de pessoas que buscavam a educação formal. Na Europa, as escolas técnicas de nível médio continuaram a coexistir com os cursos de formação geral, com os estudantes fazendo suas escolhas ou sendo selecionados para os diferentes setores, conforme seus interesses e aptidões, geralmente aos 15 anos de idade, que é quando se inicia o que em alguns países se denomina "secundário superior" (Quadro 1).

Quadro 1– Proporção de estudantes de nível médio superior em cursos profissionais e pré-profissionais (vocacional)

País	%	País	%	País	%
Áustria	76,1	Rússia	51,8	Estônia	34,4
República Checa	73,0	Média União Europeia	53,0	Chile	33,3
Bélgica	72,8	Austrália	48,9	Islândia	34,3
Eslováquia	70,9	Alemanha	48,6	Grécia	31,7
Finlândia	69,6	Polônia	48,3	Nova Zelândia	29,4
Holanda	69,1	Dinamarca	46,1	Japão	22,3
Eslovênia	65,4	Espanha	45,3	Coréia do Sul	21,3
Suíça	65,1	França	44,6	Argentina	18,1
Luxemburgo	61,4	Média OCDE	46,0	Hungria	26,2
Itália	60,0	Turquia	43,6	Brasil	13,6
Suécia	56,3	Portugal	42,4	México	9,0
Noruega	52,6	Israel	38,5	Canadá	5,6
China	52,2	Reino Unido	36,0	Irlanda	1,3

Fonte: Extraído de OCDE, Education at a Glance 2013, tabela C1.3
http://dx.doi.org/10.1787/888932850338

Nos Estados Unidos, o ensino médio permite uma gama ampla de escolhas entre currículos mais acadêmicos ou mais profissionais, e um grande número dos estudantes que entram nos *community colleges* obtêm certificados profissionais de um ou dois anos que podem proporcionar melhores condições de trabalho e maiores salários do que os bacharelados universitários (Amorim e Schwartzman 2013; Gray 2004; Schneider 2012). Na Europa e nos países da Ásia, assim como no Chile e outros países da América Latina, o ensino superior é também altamente diferenciado, com um grande número de institutos e escolas técnicas de nível superior oferecendo cursos de especialização voltados diretamente para o mercado de trabalho, equivalentes aos cursos "tecnológicos" brasileiros. O termo *short-cycle higher education* tem sido utilizado na Europa para caracterizar este tipo de curso, que passou a se tornar cada vez mais presente com a implantação gradativa do "Processo de Bologna", que reduziu a etapa inicial de formação universitária para dois anos (Kintzer 1984; Slantcheva-Durst 2010).

As vantagens e desvantagens de diversificar a educação geral e a educação técnica desde o ensino médio são objeto de controvérsias em todo o mundo. Nos Estados Unidos, o ensino técnico de nível passou por um período de crise, sobretudo com o relatório de 1983 que deu ênfase na educação de alto nível (United States Department of Education e The National Commission on Excellence in Education, 1983), mas vem ganhando força novamente, na medida em que se acumulam informações sobre as oportunidades profissionais que proporciona (Gray 2004; Schneider 2012). Relatório da OCDE mostra que, na crise econômica recente, "países que têm maior proporção do que a média de diplomados de programas de formação profissional, como a Áustria, República Checa, Alemanha e Luxemburgo (acima de 32%), foram capazes de manter as taxas de desemprego entre jovens com apenas ensino secundário abaixo de 8 pontos percentuais. Por outro lado, países como a Grécia, Irlanda e Espanha, onde menos de 25% dos jovens se formam no ensino secundário profissional, registraram aumentos nas taxas de desemprego de 12 pontos percentuais entre os jovens. Para os jovens que não continuam no ensino superior, a educação profissional oferece claramente melhores perspectivas de empregabilidade do que o ensino secundário geral, mais academicamente orientado" (OCDE 2013, p. 14).

No Brasil, muitos educadores entendem que a obrigação de que todos os estudantes dos cursos técnicos completem também o ensino médio formal, que é a norma hoje, fazendo da educação profissional uma atividade complementar e não uma alternativa é um avanço em relação aos sistemas diferenciados que predominam no resto do mundo. No entanto, o grande número de jovens que não termina o ensino médio ou termina sem um mínimo de competências, gerais ou profissionais, indica que o atual sistema não é adequado. Isto pode ser facilmente constatado observando o grande funil, cujo gargalo principal é o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem –, (Quadro 2).

O normal seria que todos os jovens aos 17 anos de idade estivessem concluindo o ensino médio e, aos 18, pudessem continuar estudando em cursos superiores ou que tivessem uma qualificação valorizada no mercado de trabalho. O que se observa, no entanto, é que, em 2012, 30% da geração de 15 a 17 anos ainda estavam no ensino básico, 16% já não estudavam, e somente 30% estavam na série adequada. Aos 18 anos, 16,4% dos jovens nem estudavam, nem trabalhavam (dados da PNAD 2012).

Quadro 2 – Conclusões do ensino médio e acesso ao ensino superior no Brasil, 2012

Descrição	N
População com 17 anos de idade (1)	3.403.674
População jovem de 17 anos no ensino médio (1)	1.995.930
Total de 17 anos na última série no ensino médio em 2012 (1)	1.041.070
Total de Inscritos no Enem 2012 (2)	5.791.065
Total que pretende se candidatar ao ensino superior público (2)	4.810.443
Total com pontuação suficiente para certificação média pelo Enem (2)	2.868.048
Total de candidatos inscritos no Sisu (3)	1.949.958
Total de vagas oferecidas no Sisu em 2012 (3)	39.724
Total de ingressantes no ensino superior público em 2012 (4)	334.212
Total de ingressantes no ensino superior 2012 (4)	2.747.089

Fontes: (1) PNAD 2012; (2) Microdados do Enem 2012) (3) informação divulgada pelo Ministério da Educação (4) Censo da Educação Superior de 2012.

O Exame Nacional de Ensino Médio, criado inicialmente para estabelecer um padrão de qualidade e referência para o ensino médio, transformou-se em uma competição extremamente árdua e de resultados praticamente inacessíveis para a maioria dos que se apresentam para a prova. Dos 5,8 milhões de pessoas que se candidataram ao Enem de 2012, 4,8 milhões diziam que seu objetivo principal era ingressar no ensino superior público federal (Quadro 3), que oferecia naquele ano pouco menos de 40 mil vagas, através do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), ou seja, uma vaga para cada 121 candidatos. Em 2013, o número de vagas foi ampliado para 171 mil, o que não alterou muito a situação, inclusive porque a demanda é fortemente concentrada em determinados cursos e instituições. Os dados mostram também que 42% dos que fazem o Enem obtêm notas inferiores às que seriam necessárias para o certificado de conclusão de nível médio que o exame proporciona (um mínimo de 450 pontos em cada uma das provas de conhecimento e 500 pontos na prova de redação). A grande maioria dos ingressantes no ensino superior vai para instituições que não requerem o Enem, como as privadas ou os sistemas estaduais que mantêm sistemas próprios de seleção.

Quadro 3 – Motivo muito relevante para participar do Enem

Motivo	% que indica como motivo mais relevante	% com qualificação mínima
Ingressar na Educação Superior Pública	86,5	58,1
Conseguir uma bolsa de estudos (ProUni, outras)	82,2	54,5
Testar meus conhecimentos	62,9	55,4
Aumentar a possibilidade de conseguir um emprego	61,5	54,0
Participar do Programa de Financiamento Estudantil – FIES	55,1	53,4
Ingressar na Educação Superior Privada	52,8	55,7
Progredir no meu emprego atual	28,2	54,5

Fonte: Enem 2012, tabulação própria.

Seria possível argumentar que, em um futuro longínquo, quando todo o ensino básico brasileiro for de boa qualidade, as diferenças socioeconômicas que afetam o desempenho dos alunos ao longo da vida tiverem desaparecido, e houver ampla oferta de ensino de qualidade em todos os níveis, este sistema passaria a ser de fato ideal. Mesmo em condições ótimas que não estão no horizonte, no entanto, as variações de interesse e competência acadêmica da população continuariam existindo, o que requereria de qualquer forma alternativas diferenciadas de formação. Em todo o mundo, exceto no Brasil, os estudantes começam a se especializar e aprofundar em determinadas áreas conforme seus interesses e capacidades no ensino médio, o que o sistema brasileiro não permite.

4. As transformações da educação profissional no Brasil

A educação profissional no Brasil vem passando por sucessivas transformações, expressas em instrumentos legais que têm como principal referência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 1996). Até então, a organização do sistema escolar brasileiro era a definida basicamente pelas leis orgânicas da década de 1940, que previam a existência de cinco tipos de formação média a partir dos quatro anos iniciais da escola primária – secundário, normal, técnico industrial, técnico comercial e técnico agrícola, cada um deles de dois ciclos de quatro e três anos, respectivamente. Em 1971, o governo Médici promulga a Lei nº 5.692, complementada posterior-

mente pelo Parecer 56/72 do Conselho Federal de Educação, que institui o ensino fundamental de 8 anos e institui a obrigatoriedade de habilitações profissionais no ensino médio, combinada com um núcleo comum. Esta obrigatoriedade, no entanto, nunca chegou a ser implementada, e foi eliminada pela Lei nº 7.044, de 1982, que tornou o ensino profissional facultativo (Cunha 2000).

Com a nova legislação, as diferentes modalidades de formação média deixaram de existir. Desapareceram o antigo ginásio e os cursos básicos de formação normal, industrial, comercial e agrícola, e o ensino técnico passou a ser um adendo ou complementação do ensino médio geral (também denominado de acadêmico, propedêutico ou tradicional), que antes ainda permitia a escolha entre as vertentes clássica ou científica. Na nova sistemática, os cursos técnicos profissionais de nível médio podem ser feitos de forma integrada, concomitante (em outra instituição) ou subsequente ao ensino médio (Manfredi 2002; Matos 2012).

Até a Lei de Diretrizes e Bases de 1961, o ensino técnico de nível médio não permitia acesso ao ensino superior. Depois desta lei, que é omissa neste particular, passou a ser possível aos técnicos ingressarem no ensino superior, mas somente nas áreas correlatas de sua formação. A Lei de Diretrizes e Bases de 1996, vigente, tem sido interpretada de formas diferentes em relação a isto. Em 1997, o governo federal publicou o Decreto nº 2.208, que regulamentava os artigos da Constituição relativos ao ensino profissional, estabelecendo em seu artigo 5º que "a educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este". O decreto estabeleceu, na prática, o término da vinculação obrigatória entre o ensino técnico e o ensino médio geral, em um esforço em expandir o ensino profissional em todos os níveis, do básico ao superior. Ao mesmo tempo, foi lançado um ambicioso Programa de Apoio ao Ensino Profissional, o Proep, financiado por um acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, para estimular o desenvolvimento do ensino técnico (Castro 2002; Castro, Medici e Tejada 2000; Gouvêa e Tiezzi 2004). Este decreto foi seguido pela Portaria N° 646/97, que passou a exigir que os Centros Federais de Formação Tecnológica (Cefets) dedicassem 50% de suas vagas para o ensino técnico e profissional. Antes disso, generosamente financiados pelo governo federal, estes centros proporcionavam ensino técnico integrado ao médio de tempo integral para alunos selecionados que, em sua maioria, se preparavam para o ensino superior. Esta política foi interpretada, sobretudo, entre educadores marxistas e professores dos Cefets, que aspiravam que suas instituições adquirissem status universitário, como se significasse um rebaixamento dos Centros Federais, e interpretada por muitos como uma tentativa estimulada pelo Banco Mundial de mercantilizar a educação, aproximando-a do mercado (Azevedo, Shiroma e Coan 2012; Castro 2005; Coelho 2014). Em 2004, a política foi revertida por outro decreto que, atendendo aos críticos do período anterior, restabeleceu a obrigatoriedade da vinculação entre o ensino técnico e o ensino geral, especificando, em seu art. 7, que "para a obtenção de seu diploma de técnico de nível médio, o aluno deverá concluir seus estudos de educação profissional técnica de nível médio e de ensino médio." (Decreto nº 5.154/2004).

No ensino superior, a primeira iniciativa de criar um curso de graduação de cunho tecnológico foi do Centro Paula Souza. Em 1969, foi criado um curso de construção civil nas modalidades edifícios, obras hidráulicas e pavimentação, que não proporcionava um título universitário como o de engenharia, e por isto foi objeto de controvérsias. Na visão dos fundadores do Paula Souza, este e os demais cursos tecnológicos deveriam ser práticos, especializados e de três anos de duração, voltados para as necessidades mais imediatas do mercado de trabalho, e dispensando os estudos mais elaborados de matemática e ciências que faziam parte

do currículo tradicional de engenharia (Motoyama 1995). Os candidatos naturais seriam pessoas mais velhas, já trabalhando ou necessitando trabalhar, que buscassem adquirir uma competência valorizada no mercado de trabalho, mas que não tivessem a aptidão ou as condições para seguir os cursos universitários tradicionais.

A Lei de Diretrizes e Bases abriu a possibilidade de criar nas universidades cursos superiores de curta duração na forma de "cursos sequenciais", uma modalidade que quase não foi adotada na prática. Em 2006, o governo federal criou um "Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia" (Decreto n° 5.773/06), especificando 22 eixos tecnológicos, buscando regular o setor, que vinha se expandindo lentamente. O termo "curso tecnológico" passou a se referir a estes cursos superiores de formação profissional, independentemente de seus conteúdos.

Ao lado do que ocorria no âmbito da educação regular, o Brasil vinha desenvolvendo, ao longo do século 20, um sistema de educação profissional administrado pelo setor empresarial conhecido como o Sistema S, onde predominam o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). Originalmente, o Sistema S se dedicava, sobretudo, à capacitação prática de operários especializados para o mercado de trabalho, adaptando de preferência o sistema de mestre e aprendiz da tradição germânica (Castro 1979). Posteriormente, porém, o sistema S começou também a criar cursos técnicos de nível médio, proporcionando titulação equivalente às demais escolas secundárias.

Pela legislação atual, tal como interpretada pelo Ministério da Educação, todos os estudantes de nível médio devem seguir o mesmo programa de formação geral, que culmina no Enem ou nos exames vestibulares das universidades paulistas e outras, somente podendo seguir cursos técnicos de forma adicional; e os antigos Centros Federais de Educação Técnica se transformaram, pela Lei nº 11.892, de 2008 em Institutos Federais de nível superior equiparados a universidades, podendo inclusive proporcionar cursos de mestrado e doutorado, embora continuem responsáveis por cursos técnicos de nível médio que são obrigados também a proporcionar a formação média geral (Schwartzman 2011).

Isto levou a um sistema educacional aparentemente democrático e igualitário, em que todos têm direito de acesso ao mesmo tipo de educação, mas que na realidade é extremamente estratificado e discriminatório, na medida em que a maior parte das pessoas, sobretudo de origem social mais pobre, não tem condições de aceder aos cursos superiores e carreiras mais prestigiosas e bem pagas, e têm poucas alternativas de se capacitar. A crise no ensino médio brasileiro, que se tornou evidente pela má qualidade dos cursos, pelos altos níveis de abandono e repetência, e pela dificuldade em se universalizar como requer a atual legislação, tem trazido novamente à tona a necessidade de criar alternativas efetivas de formação no nível médio e também de um sistema mais dinâmico e flexível de formação de nível tecnológico pós-secundário.

Neste contexto, o Centro Paula Souza ocupa uma posição especial como responsável por uma rede significativa de escolas e faculdades de tecnologia de longa tradição de qualidade, com cursos em 22 eixos tecnológicos e que vêm, ao mesmo tempo, buscando se adaptar tanto aos requisitos formais da legislação educacional brasileira, quanto às demandas e transformações dos estudantes e do mercado de trabalho, que procura acompanhar e atender.

5. A educação profissional de nível médio no Brasil e em São Paulo

Apesar da dificuldade criada pela exigência do currículo geral, o ensino profissional de nível médio vem crescendo rapidamente, enquanto o ensino médio como um todo se mantém estagnado. O

Quadro 4 mostra que, entre 2007 e 2012, o ensino técnico, em suas diferentes modalidades, cresceu 77%, enquanto o ensino médio geral, excluído o técnico, diminuiu em quase 7%. Em 2012, havia no Brasil 1,4 milhão de estudantes em cursos técnicos de nível médio, quase o dobro de cinco anos antes. Destes, 386 mil estavam no Estado de São Paulo. Boa parte dos estudantes de cursos profissionais, 45%, estava em escolas privadas, uma proporção que subia para 51,4% em São Paulo.

Quadro 4 – Evolução do ensino médio e técnico no Brasil e em São Paulo, 2007-2013

Tipo de Ensino	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brasil							
Médio tradicional	9.690.277	9.675.983	9.690.277	9.349.554	9.301.885	9.255.987	9.139.433
Médio Integrado c técnico	96.565	147.733	96.565	267.683	324.028	352.621	399.714
Médio Magistério	209.519	196.611	209.519	182.537	164.800	133.608	120.246
Técnico concom. e subseq.	700.953	800.411	700.953	925.353	993.984	1.064.392	1.103.014
Total	10.697.314	10.820.738	10.697.314	10.725.127	10.784.697	10.806.608	10.762.407
Total técnico	797.518	948.144	797.518	1.193.036	1.318.012	1.417.013	1.502.728
% técnico	7,5	8,8	7,5	11,1	12,2	13,1	14,0
São Paulo							
Médio tradicional	2.188.001	2.187.633	2.188.001	2.119.281	2.099.527	2.095.733	2.091.732
Médio Integrado c técnico	12.767	15.020	12.767	23.201	22.659	29.410	37.333
Médio Magistério	1.876	1.269	1.876	553	485	459	409
Técnico concom. e subseq.	246.795	292.729	246.795	329.180	343.902	356.962	359.427
Total	2.449.439	2.496.651	2.449.439	2.472.215	2.466.573	2.482.564	2.488.901
Total técnico	259.562	307.749	259.562	352.381	366.561	386.372	396.760
% técnico	11,9	14,1	11,9	16,6	17,5	18,4	19,0

Fonte: MEC, Censo Escolar, 2007-2013.

Os quadros seguintes permitem ver que instituições estão proporcionando estes cursos, e como o sistema escolar está se adaptando à nova legislação. O principal provedor de ensino técnico é o setor privado, seguido dos sistemas estaduais. Classificado pelo Inep como parte do sistema privado, o Sistema S contribuía com 11% do ensino técnico nível médio no País em 2012. Com 160 mil estudantes em cursos profissionais, o sistema estadual paulista – o Centro Paula Souza – cobria 42% da educação técnica do estado. O sistema federal, que proporcionava 16% das matrículas em todo o País, só participava com 2% das matrículas em São Paulo (Quadro 5).

Embora a justificativa pedagógica da legislação de 2004 seja a de que o ensino técnico devesse ser integrado ao ensino médio geral, na grande maioria dos casos isto não ocorre. Pela legislação vigente, os cursos técnicos podem ser dados de forma integrada ao ensino médio, quando os estudantes fazem ao mesmo tempo, no mesmo estabelecimento e no mesmo currículo, tanto o curso médio geral quanto o técnico; concomitante, quando a formação profissional e a tradicional são feitas em matrículas e currículos diferentes; e subsequente, quando a formação profissional é feita depois de terminado o ensino médio. Os cursos profissionais integrados duram três anos, e os concomitantes e subsequentes podem durar entre um e dois anos.

Quadro 5 – Matrículas no ensino técnico de nível médio, 2012, por tipo de ensino

Tipo de Instituição	Integrado	Concomitante	Subsequente	EJA Integrado	Misto (conc. e subs.)	Total
Brasil						
Escola privada, empresa	18.642	51.550	222.975	3.453	141.079	437.699
ONG	1.281	2.082	2.010	92	1.333	6.798
Sistema S	2.252	17.887	59.672	482	77.202	157.495
Sindicato	2.360	13.496	23.470	88	20.600	60.014
Privada sem fins lucrativos	2.996	8.620	26.333	200	16.871	55.020
Federal	104.957	19.578	71.236	14.107	15.014	224.892
Estadual	158.369	28.894	149.287	17.171	152.189	505.910
Municipal	10.105	1.773	9.482	634	9.128	31.122
Total	300.962	127.199	532.716	35.993	404.477	1.398.954
São Paulo						
Escola privada, empresa	10.699	9.368	71.765	0	54.575	146.407
ONG	0	0	106	0	0	106
Sistema S	573	1.355	24.800	0	23.101	49.829
Sindicato	0	53	978	0	471	1.502
Privada sem fins lucrativos	492	544	2.925	0	2.693	6.654
Federal	1.217	420	545	150	5.008	7.340
Estadual	7.997	2.573	17.099	67	131.848	159.584
Municipal	8.062	1.358	4.940	0	6.580	20.940
Total	29.040	15.671	119.191	217	222.100	386.219

Fonte: Censo Escolar 2012, tabulação própria

No Brasil como um todo, a grande maioria dos estudantes inicia os cursos técnicos depois de terminado o ensino médio geral (532 mil) ou estão em cursos mistos (404 mil, em escolas que proporcionam cursos concomitantes e subsequentes), e somente 21% fazem os dois cursos de forma integrada. Mesmo no sistema federal, a proporção de estudantes que fazem os dois cursos de forma integrada não chega à metade. A interpretação otimista seria que os cursos gerais, mesmo se feitos no passado ou em outra instituição que não o curso técnico, estão proporcionando aos alunos uma capacitação ampla que complementa os conhecimentos específicos adquiridos nos cursos profissionais. A hipótese mais realista é que estes cursos são, para os alunos, somente um requerimento burocrático sem maior significado, além do custo em termos de tempo e esforço. O grupo reduzido que faz os dois cursos de forma integrada, em escolas públicas seletivas nos antigos Cefets ou sistema Paula Souza, é formado sobretudo por jovens que se preparam para os exames seletivos para o ensino superior, e para os quais a formação profissional neste nível não é a prioridade (as características destes alunos serão examinadas em detalhe mais adiante).

O Quadro 6 permite ver as áreas de formação técnica de nível médio que existem por tipo de mantenedora. A maior área de formação técnica no Brasil é a de ambiente e saúde, onde predominam os cursos de enfermagem, com 158 mil estudantes, e que é também a principal área de formação do setor privado. Não se trata de formação de enfermeiros, que no Brasil é uma profissão de nível superior, mas de cursos de técnicos para funções auxiliares em serviços de saúde. Em São Paulo os cursos na área de ambiente e saúde são também predominantes, e proporcionados pela rede estadual e pelo Sistema S. A segunda área em importância é a de controle e processos industriais, onde predominam os cursos de mecânica e eletrônica. O principal provedor é o setor privado. Esta é a principal área de atuação do Senai, e nela atuam também as escolas técnicas federais e estaduais, o mesmo ocorrendo em São Paulo. A terceira área em importância é a de gestão e negócios, onde predominam as escolas técnicas estaduais e é também a principal área de atuação do Centro Paula Souza. Nesta área, metade dos cursos é de administração, seguida de cursos de comércio exterior, contabilidade e logística. Em quarto lugar vêm informação e comunicação, em que novamente predominam as escolas estaduais, sendo a terceira em importância em São Paulo. A quase totalidade dos cursos é de informática. A quinta é a de segurança do trabalho, seguida de recursos naturais, com predomínio dos cursos de agropecuária, ambos proporcionados sobretudo pelas escolas públicas. Na área de produção industrial, que ocupa posição relativamente pequena, predominam os cursos de petróleo e gás, com 17% dos alunos, seguidos de vestuário e produção de açúcar e álcool. Na classificação do Centro Paula Souza, que inclui os alunos que estão no ensino médio geral, a maior área de formação é a de gestão e negócios, seguida pelo ensino médio geral e depois por controle e processos industriais (Gráfico 1).

Quadro 6 – Áreas de formação técnica no ensino médio, por tipo de mantenedora

Áreas de Formacão Técnica	Tipo de Mantenedora								
BRASIL	**Federal**	**Estadual**	**Municipal**	**Escola Privada/ Empresa**	**ONG**	**Sistema S**	**Sindicato**	**Privada sem fins lucrativos**	**Total**
Ambiente e saúde	15.414	85.610	3.491	162.399	1.668	23.348	10.264	17.796	319.990
Desenvolvimento educacional e social	1.481	5.532	57	2.035	0	342	36	173	9.656
Controle e processos industriais	57.397	66.526	5.702	78.322	629	34.802	19.010	10.207	272.595
Gestão e negócios	16.372	152.528	10.180	43.171	534	17.414	9.470	7.417	257.086
Turismo, hospitalidade e lazer	6.099	15.929	566	1.739	13	1.309	391	836	26.882
Informação e comunicação	40.886	83.962	5.902	31.478	398	7.994	5.224	4.806	180.650
Infraestrutura	23.659	17.101	1.508	11.999	0	1.603	969	2.141	58.980
Militar	218	238	147	1.705	0	31	0	115	2.454
Alimentos	10.385	7.580	0	379	23	1.325	344	120	20.156
Produção cultural e lazer	3.003	12.937	646	9.717	0	5.316	1.967	1.414	35.000
Produção industrial	5.039	4.806	100	3.394	26	6.273	1.518	699	21.855
Recursos naturais	38.115	37.810	1.591	8.159	463	622	1.995	3.693	92.448
Segurança do trabalho	6.824	16.406	1.240	50.112	420	17.377	5.245	6.064	103.688
Total	**224.892**	**506.965**	**31.130**	**404.609**	**4.174**	**117.756**	**56.433**	**55.481**	**1.401.440**

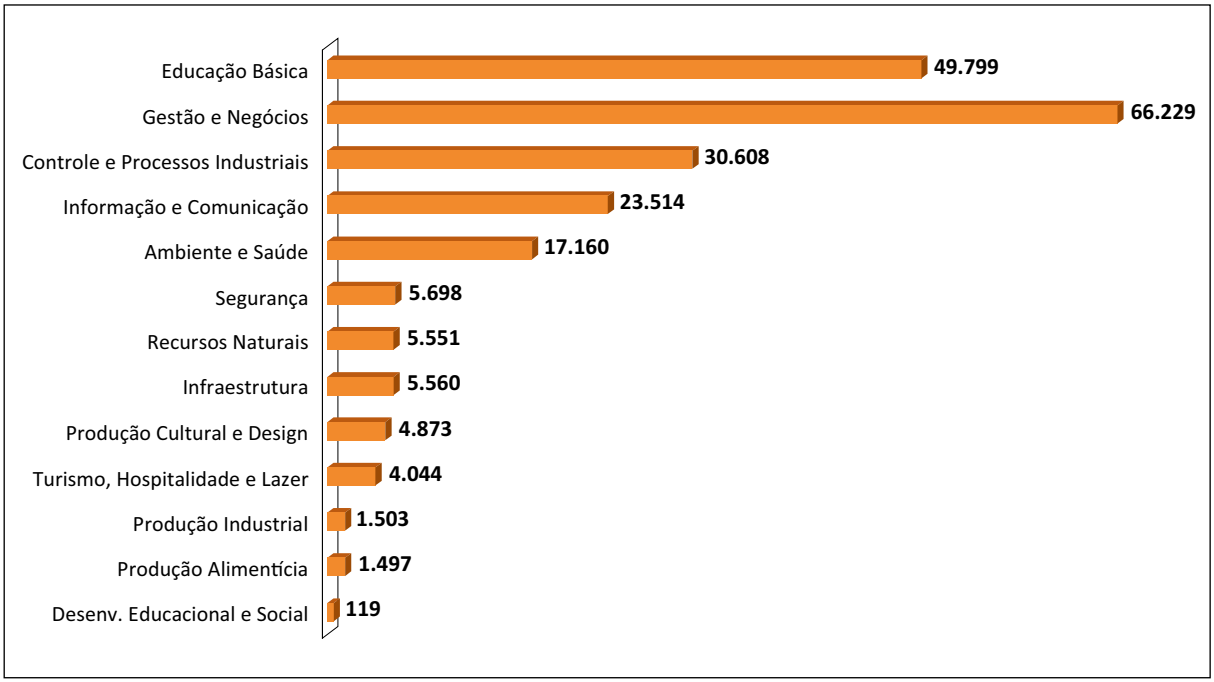
continuação

Quadro 6 – Áreas de formação técnica no ensino médio, por tipo de mantenedora

Áreas de Formação Técnica	Tipo de Mantenedora								
SÃO PAULO	**Federal**	**Estadual**	**Municipal**	**Escola Privada/ Empresa**	**ONG**	**Sistema S**	**Sindicato**	**Privada sem fins lucrativos**	**Total**
Ambiente e saúde	0	17.276	2.134	57.053		11.037	805	2.958	91.263
Desenvolvimento educacional e social	0	33	0	0		219	0	0	252
Controle e processos industriais	2.595	30.845	3.649	28.407		13.704	557	635	80.392
Gestão e negócios	532	59.127	7.270	14.920		6.990	9	1.272	90.120
Turismo, hospitalidade e lazer	130	4.011	511	830		857	0	117	6.456
Informação e comunicação	2.398	23.806	4.745	12.267		4.035	0	658	47.909
Infraestrutura	995	5.270	978	3.406		670	0	112	11.431
Militar	157	161	147	1.479		31	0	0	1.975
Alimentos	132	1.499	0	51		656	25	0	2.363
Produção cultural e lazer	0	4.915	551	7.132		2.932	0	400	15.930
Produção industrial	147	1.987	47	1.453		3.890	0	16	7.540
Recursos naturais	254	5.805	101	441		0	0	0	6.601
Segurança do trabalho	0	4.849	807	13.037		4.808	0	486	23.987
Total	**7.340**	**159.584**	**20.940**	**140.476**		**49.829**	**1.396**	**6.654**	**386.219**

Fonte: Censo Escolar de 2012, tabulação própria.

Gráfico 1 – Distribuição de alunos das Etecs por eixos Tecnológicos



Fonte: Centro Paula Souza, 2013.

6. A educação técnica no Centro Paula Souza

O Estado de São Paulo tem uma longa tradição de ensino profissional de nível médio, que se inicia ainda no século 19, e se consolida com a criação da Superintendência da Educação Profissional em 1934. A partir de 1980, o Centro Paula Souza, até então dedicado ao ensino tecnológico de nível superior, começa a incorporar escolas técnicas de nível médio. Em 1992, todas as escolas técnicas e profissionais do estado passaram da Secretaria da Educação para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e, a partir de 1993, foram incorporadas ao Centro Paula Souza (Carvalho e Batista 2012). Em 2013, o Centro Paula Sousa possuía 216 mil alunos de nível médio, sendo 166 mil em cursos técnicos e 50 mil no ensino médio geral. São poucos os alunos matriculados em cursos técnicos integrados com o ensino médio – cerca de 18 mil. O ingresso nas escolas técnicas estaduais é feito por um exame "vestibulinho" administrado pela Fundação de Apoio à Tecnologia, uma entidade de direito privado vinculada ao Centro Paula Souza. No primeiro semestre de 2013, havia 211 mil inscritos para 60 mil vagas, uma taxa próxima de 3.5 candidatos por vaga. Cada aluno, ao se candidatar, especifica o curso e a escola na qual pretende ser admitido (Quadro 7).

Quadro 7 – Características dos alunos das escolas técnicas Paula Souza – vestibulinho 1º semestre de 2013

	Inscritos	%	Aprovados	%
Candidatos	211.219	100,0	59.885	28,4
Faixa etária				
até 17 anos	52.653	24,9	18.956	31,7
de 18 a 23 anos	76.217	36,1	20.034	33,5
Renda familiar				
Zero	1.616	0,8	370	0,6
De 1 a 2 sm	91.731	43,4	22.252	37,2
De 3 a 5 sm	100.709	47,7	30.647	51,2
De 6 a 10 sm	15.043	7,1	5.730	9,6
De 11 a 20 sm	1.753	0,8	744	1,2
De 21 a 30 sm	259	0,1	106	0,2
Mais de 30 sm	108	0,1	36	0,1
Afrodescendentes	72.858	34,5	18.895	31,6
Estudo anterior				
Cursaram integralmente o ensino fundamental, de 5ª a 8ª série, em instituição pública	182.252	86,3	50.018	83,5
Curso superior completo	8.836	4,2	3.654	6,1
Curso superior incompleto	9.510	4,5	3.281	5,5
Ensino médio completo	114.842	54,4	27.536	46,0
2ª série do ensino médio	30.197	14,3	8.815	14,7
1ª série do ensino médio	31.604	15,0	12.058	20,1
Ensino fundamental completo	15.048	7,1	4.337	7,2
Ensino fundamental incompleto	1.182	0,6	204	0,3
Médio regular	175.244	83,0	51.941	86,7
Técnico integrado	8.681	4,1	2.639	4,4
Educação para Jovens e Adultos – EJA (Supletivo)	22.049	10,4	4.258	7,1
Não cursou o ensino médio	5.245	2,5	1.047	1,7

Fonte: Centro Paula Souza.

Os dados mostram as características gerais dos inscritos e aprovados no Vestibulinho no primeiro semestre de 2013, com uma taxa de aprovação de 28.4%, ou 3.5 candidatos por vaga. Observa-se que a grande maioria dos inscritos tem 18 anos ou mais, 43% tem renda familiar de 1 a 2 salários mínimos e mais da metade têm o ensino médio completo. São, assim, jovens de famílias mais pobres que terminaram ou estão terminando o ensino médio e estão buscando uma qualificação para ingressar no mercado de trabalho.

Surgem diferenças importantes, no entanto, quando comparamos os tipos de curso que pretendem seguir. No processo seletivo para o primeiro semestre de 2014, conforme divulgado no site do Centro Paula Souza[1], os cursos proporcionalmente mais demandados foram os de técnico integrado ao ensino médio, onde o número de candidatos por vaga entre os mais procurados varia de 28.9 (curso de mecatrônica da Etec Martin Luther King, em São Paulo) a 16.8 (curso de administração da Etec Prof. André Bogasian, em Osasco). Para os cursos de ensino médio geral, também oferecidos pelo Centro, o número de candidatos por vaga nos cursos mais procurados varia entre 22.6 para a Etec Getúlio Vargas em São Paulo e 12.3 para a Etec de Poá. Vários cursos técnicos, noturnos e diurnos, também têm muitos candidatos por vagas em todas as áreas, incluindo os cursos noturnos de edificações da Etec Guarany Silveira, em São Paulo e da Escola Júlio de Mesquita. em Santo André, e cursos da Etec de Artes de São Paulo, em canto e arte dramática, todos com mais de 12 candidatos para cada uma das 30 ou 40 vagas disponíveis.

O Quadro 8 permite comparar os estudantes de ensino técnico do Paula Souza com os do Brasil, em termos das modalidades de cursos que seguem e as respectivas idades. Os estudantes dos cursos integrados estão na idade próxima ao esperado para o ensino médio, perto dos 17 anos, mas são a minoria, 22% do total no Brasil e 6% dos alunos do Paula Souza. Nos cursos subsequentes, a idade média é acima de 27 anos, inferior à dos que fazem cursos profissionais associados à Educação de Jovens e Adultos, que estão próximos dos 35 anos. No Centro Paula Souza predominam os cursos mistos, em que os alunos ou já concluíram ou estão concluindo o ensino médio, com a idade média de 24.4 anos.

Apesar de sua origem social relativamente mais baixa, e da orientação aplicada dos cursos, os alunos oriundos das Escolas Técnicas do Paula Souza apresentam excelentes resultados no Enem, que avalia as competências gerais dos estudantes deste nível. Segundo informação disponível no site do Centro, "no País, entre as 50 melhores escolas públicas, 12 são Etecs. Se forem consideradas as 50 melhores escolas estaduais do Brasil, 38 são unidades administradas pelo Centro Paula Souza. No Estado de São Paulo, 44 Etecs estão entre as 50 melhores públicas. Além da Escola Técnica de São Paulo, as Etecs Getúlio Vargas (Capital), Presidente Vargas (Mogi das Cruzes) e Parque da Juventude (Capital) aparecem, respectivamente, na quinta, sexta e sétima colocações"[2].

1 http://www.centropaulasouza.sp.gov.br/Noticias/2013/novembro/08_vestibulinho-divulga-cursos-mais-concorridos-das-etecs.asp , acessado em 6/01/2014.

2 http://www.centropaulasouza.sp.gov.br/etec/enem/ acessado em 6/01/2014.

Quadro 8 – Idade média dos estudantes de cursos técnicos, Brasil e Centro Paula Souza (2012)

Modalidade		Tipo de Mantenedora									
		Federal	Estadual	Municipal	Empresas	ONGS	Sindicatos	Sistema S	Filantrópicas	Total	Paula Souza
Integrado	Idade	17,0	17,3	16,7	16,6	17,7	17,8	19,4	17,1	17,1	15,8
	número	103.552	152.021	10.012	18.345	360	940	2.174	2.993	290.397	7.651
Concomitante	Idade	21,7	19,7	24,0	23,3	26,5	22,3	20,2	20,8	21,8	16,5
	número	15.932	19.506	1.400	36.201	1.267	2.599	11.421	5.654	93.980	1.238
Subsequente	Idade	26,0	28,4	27,3	27,4	27,3	27,9	27,5	27,4	27,5	27,8
	número	70.470	147.844	9.423	206.693	1.463	8.527	57.511	26.013	527.944	109.936
EJA	Idade	30,7	29,7	29,0	27,3	38,6	31,9	23,7	25,8	29,8	35,0
	número	14.057	17.114	632	3.261	92	15	474	193	35.838	67
Mista (conq. e subs.)	Idade	24,2	24,8	24,4	25,3	24,0	25,2	24,9	25,6	25,0	24,4
	número	13.671	128.204	7.914	115.208	659	3.937	66.870	14.899	351.362	109.936
Total	Idade	21,6	23,4	22,8	25,8	25,8	25,7	25,5	25,5	24,1	24,3
	número	217.682	464.689	29.381	379.708	3.841	16.018	138.450	49.752	1.299.521	135.887

Fonte: Censo Escolar, Ministério da Educação, tabulação própria.

Não existem dados equivalentes para a participação dos alunos da Paula Souza no vestibular da Fuvest, o exame de seleção das universidades paulistas, mas se pode esperar resultado semelhante. Outra informação que falta é qual modalidade de curso estes candidatos bem sucedidos estão seguindo no Paula Souza. O mais provável é que eles pertençam ao pequeno grupo de estudantes que hoje fazem os cursos integrados ou cursos médios de tipo geral, que o Paula Souza também oferece. São jovens que passaram por um exame de seleção extremamente competitivo e tiveram a oportunidade de estudar em tempo integral em escolas públicas gratuitas bem financiadas pelo governo estadual, e assim se capacitam para o ensino superior também público e de qualidade. A questão que se coloca é se este é ou deveria ser o tipo de aluno prioritário para o Centro, e não os estudantes mais velhos que buscam uma qualificação profissional no mercado de trabalho e que para isto foram forçados a fazer um curso médio geral que muito provavelmente nada contribuiu para sua qualificação.

7. A educação tecnológica de nível superior no Brasil e em São Paulo

No Brasil, as opções limitadas de formação profissional no nível médio se reproduzem no nível superior, em que as universidades públicas oferecem poucas alternativas de formação tecnológica de curta duração, que são oferecidas sobretudo

Quadro 9 – Estudantes de graduação, 2012, por categoria administrativa e grau do curso

Grau do Curso	Categoria Administrativa						
	Federal	Estadual	Municipal	Privada fins lucrativos	Privada sem fins lucrativos	Especial (*)	Total
Brasil							
Bacharelado	692.080	298.672	43.479	1.672.063	1.901.853	95.546	4.703.693
Licenciatura	322.178	250.843	16.575	376.056	386.020	14.887	1.366.559
Tecnológico	64.424	62.318	2.167	506.285	297.684	12.026	944.904
Total	1.078.682	611.833	62.221	2.554.404	2.585.557	122.459	7.015.156
São Paulo							
Bacharelado	23.690	86.276	15.761	329.598	625.343	17.683	1.098.351
Licenciatura	5.421	22.910	2.903	56.110	90.200	2.337	179.881
Tecnológico	4.235	50.065	1.424	114.900	110.184	652	281.460
Total	33.346	159.251	20.088	500.608	825.727	20.672	1.559.692

(*) Instituições criadas por lei mas que cobram anuidades
Fonte: Censo da Educação Superior 2012, tabulação própria.

pelo setor privado. Ultimamente, porém, o setor tem crescido. O Censo do Ensino Superior de 1998 identificava a existência de apenas 214 cursos de nível tecnológico, em um total de 8 mil, com somente 56 mil alunos, dos quais 42 mil em instituições privadas e 10 mil em instituições estaduais (sendo 9 mil no Centro Paula Souza) e 1,2 mil em instituições federais, para uma matrícula total de 2,1 milhões de estudantes3. Em 2012, o número de estudantes em cursos tecnológicos já se aproximava de um milhão (Quadro 9).

Por estes dados mais recentes, 67% dos estudantes de graduação estão em cursos de bacharelado, 20% em licenciaturas e 13% em cursos tecnológicos (existe ainda um pequeno número de estudantes matriculados em cursos de ciclo básico e sequenciais, que não entram nesta tabulação). A grande maioria dos cursos tecnológicos continua sendo oferecida por instituições privadas, e em partes iguais pelos institutos federais de tecnologia, o Centro Paula Souza e outras instituições de ensino estaduais. Em São Paulo a proporção de estudantes em cursos tecnológicos aumenta para 18%, com a maior parte das matrículas também em instituições privadas. A maioria dos estudantes – 60% – está concentrada nas profissões de ciências sociais e educação. Mesmo nos cursos tecnológicos, mais da metade está nas áreas de administração, negócios e humanidades. A distribuição em São Paulo, no geral, dá mais peso para as áreas de ciência e tecnologia propriamente ditas (Quadro 10).

3 Censo do Ensino Superior de 1998, tabulação própria.

Quadro 10 – Áreas de Formação dos Estudantes de nível superior, por grau acadêmico

Áreas de Formação Técnica	Grau Acadêmico			
	Bacharelado	Licenciatura	Tecnológico	Total
Brasil				
Educação	2.924	1.359.212	99	1.362.235
Humanidades e artes	116.930	639	42.438	160.007
Ciências sociais, negócios e direito	2.345.766	4.983	546.114	2.896.863
Matemática e computação	307.292	708	123.014	431.014
Engenharia, produção e construção	799.837	0	86.075	885.912
Agricultura e veterinária	150.142	0	14.933	165.075
Saúde e bem estar social	944.335	34	16.954	961.323
Serviços	36.467	983	115.277	152.727
Total	4.703.693	1.366.559	944.904	7.015.156
São Paulo				
Educação	600	178.454	0	179.054
Humanidades e artes	38.597	128	12.980	51.705
Ciências sociais, negócios e direito	526.987	1.192	156.728	684.907
Matemática e computação	85.889	107	45.749	131.745
Engenharia, produção e construção	231.821	0	33.465	265.286
Agricultura e veterinária	22.782	0	3.738	26.520
Saúde e bem estar social	180.952	0	5.951	186.903
Serviços	10.723	0	22.849	33.572
Total	1.098.351	179.881	281.460	1.559.692

Fonte: Censo da Educação Superior, 2012.

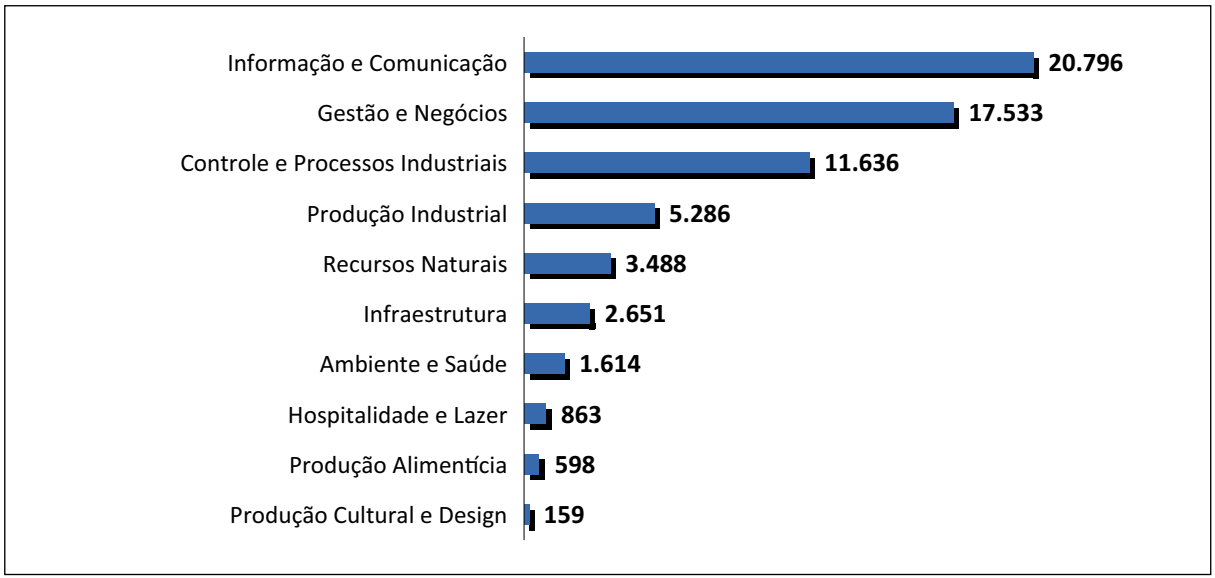
A comparação do Centro Paula Souza com os institutos e centros federais de educação tecnológica e os cursos técnicos do setor privado permite observar importantes diferenças (Quadro 11). No Paula Souza, 62% dos alunos estão em cursos nas áreas de construção, produção e matemática e computação, enquanto no setor federal são 52% e no setor privado 17%. A maioria dos alunos no setor privado está concentrada na área de ciências sociais, negócios e direito (63%), que também é significativa no Centro Paula Souza (28.3%), mais do que nas instituições federais (21%). Na classificação adotada pelo Paula Souza (que adota a classificação do Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia do Ministério da Educação) um terço dos alunos das Fatecs está na área de informação e comunicação, seguida das áreas de gestão e negócios e controle e processos industriais (Gráfico 2).

Quadro 11 – Áreas de Formação dos Estudantes, por Instituição de Ensino Tecnológico (%) (2012)

Área de Formação	Instituição de Ensino Tecnológico (%)		
	Paula Souza	**Institutos e Centros Federais**	**Setor privado**
Educação	0,0	0,2	0,0
Humanidades e artes	0,2	3,6	4,9
Ciências sociais, negócios e direito	28,3	20,7	63,2
Matemática e computação	30,6	24,1	10,9
Produção e construção	31,3	28,1	6,0
Agricultura e veterinária	6,3	6,3	0,7
Saúde e bem estar social	0,4	1,5	1,9
Serviços	3,0	15,4	12,5
Total	100,0	100,0	100,0
Total de estudantes (N)	49.473	111.639	815.995

Fonte: Censo da Educação Superior 2012, tabulação própria.

Gráfico 2 – Distribuição de alunos das Fatecs por eixos Tecnológicos



Fonte: Centro Paula Souza.

8. Os alunos das Fatecs

O ingresso nas Fatecs se faz por meio de exames de seleção próprios que ocorrem semestralmente. Em 2013, havia 56 mil candidatos para 12 mil vagas no primeiro semestre, uma relação de 4.58 candidatos por vaga. No semestre seguinte foram abertas mais 12 mil vagas para as quais se inscreveram 44 mil candidatos, muitos que provavelmente haviam se apresentado no semestre anterior. Tal como para as Etecs, os candidatos às Fatecs devem escolher com antecedência a área de estudo e a escola em que pretendem estudar.

O Quadro 12 permite comparar a dificuldade ou facilidade de acesso aos cursos de graduação tecnológica do Paula Souza em relação a outros tipos de instituições no Brasil e no estado[4]. As taxas de candidatos por vaga para os cursos tecnológicos dos institutos técnicos federais podem parecer altas demais, mas elas constam também da Sinopse da Educação Superior para 2012 publicada pelo Ministério da Educação, que indica que havia 549 mil candidatos para 18 mil vagas, resultando em uma taxa geral de 30.8 candidatos por vaga (quadro 1.2 em Inep 2013). O ingresso nos institutos federais se dá através do sistema do Sisu, que classifica os can-

4 As informações sobre inscrições e vagas nos cursos dos microdados do Censo da Educação Superior de 2012 contêm vários casos em que aparecem os números de inscritos e vagas da instituição como um todo, e não de cada curso. Estes casos foram excluídos desta tabulação, e por isto estes resultados são aproximados.

didatos conforme seu desempenho no Enem. Cada candidato ao Enem pode se candidatar a dois cursos. Ao final de 2013 havia 5 milhões de inscrições para 171 mil vagas, resultando em 29 candidatos por vaga, e os institutos federais estão entre os que apresentam o maior número de inscritos por vaga, de várias centenas em muitos casos.

Estes dados mostram que, para o candidato ao ensino superior em São Paulo, o Centro Paula Souza apresenta uma ótima opção. A competição por vagas é bem menor do que para as universidades públicas estaduais e federais, e menor também do que para os institutos federais. Os cursos são gratuitos, a duração é menor do que a dos cursos universitários convencionais, e as perspectivas no mercado de trabalho são razoáveis. Os alunos das Fatecs são, nitidamente, de origem social mais baixa do que os do ensino superior geral no Estado de São Paulo, tanto no setor público como no setor privado, aproximando-se mais do perfil de renda da população como um todo (Quadro 13). Tal como no sistema federal, o Paula Souza mantém uma política de ação afirmativa que atribui pontos adicionais aos estudantes que se declaram pretos ou pardos e que são oriundos de escolas públicas. Segundo informa a instituição, "no vestibular das Fatecs para o 2º semestre de 2013 o percentual de afrodescendentes aprovados foi de 27,6% e os que fizeram integralmente o Ensino Médio em instituições públicas correspondem a 76,5%. Esses números são decorrentes do uso do sistema de pontuação acrescida que vem sendo utilizado pelo Centro Paula Souza desde 2006. O Sistema de Pontuação Acrescida concede acréscimo de pontos à nota final obtida no exame, beneficiando candidatos afrodescendentes (com bônus de 3% nas notas) e oriundos do ensino público (10% de acréscimo). Se o candidato estiver nas duas situações, acumula 13%". Em comparação, a porcentagem de pretos e pardos no Estado de São Paulo em 2013 era de 36,1% na população como um todo; 19,8% nas universidades públicas (incluindo as Fatecs) e 24,6% nas universidades privadas, conforme a PNAD 2012.

Quadro 12 – Candidatos por vaga, por área de estudo e tipo de instituição

	Tipo de Instituição						
	Federal	**Estadual**	**Municipal**	**Privada**	**Federal Tecnológica**	**Estadual Paulista**	**Paula Souza**
Educação	11,2	0,9	0,9	0,9	56,5	6,9	
Humanidades e artes	8,3	0,8	0,8	1,2	24,2	10,7	1,7
Ciências sociais, negócios e direito	18,9	1,8	1,8	1,6	26,0	23,7	4,5
Ciências, matemática e computação	11,6	1,1	1,1	1,2	25,7	8,7	4,0
Engenharia, produção e construção	21,7	1,9	1,9	1,8	23,0	28,0	3,8
Agricultura e veterinária	16,8	2,0	2,0	1,8	15,4	11,7	1,5
Saúde e bem estar social	19,2	1,1	1,1	1,7	44,7	8,4	4,3
Serviços	21,3	0,9	0,9	1,3	24,8	6,4	2,9
Engenharia	17,1	2,1	2,1	2,1		19,0	
Medicina e Odontologia	52,9	24,2	24,2	15,4		46,4	
Total	14,9	1,6	1,6	1,7	24,1	13,6	3,9

Fonte: Censo do Ensino Superior de 2012, processamento próprio.

Quadro 13 – Renda familiar dos estudantes de nível superior em São Paulo em salários mínimos

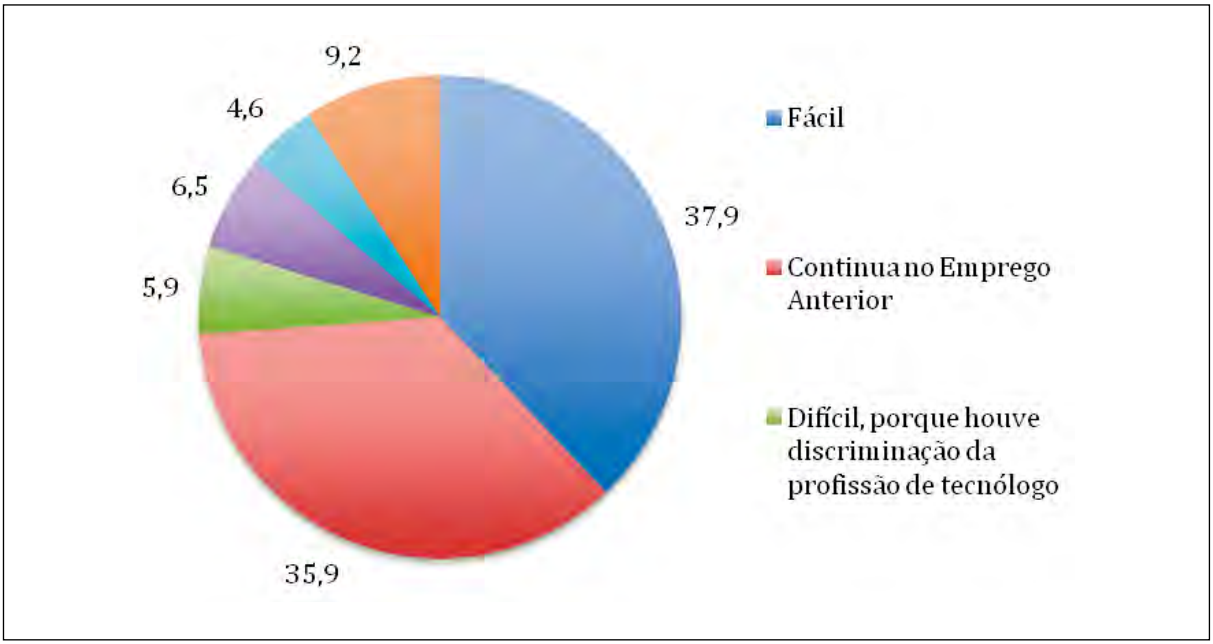
% em Salários Mínimos				
% População total do Estado		% No ensino superior		
		Setor Público	Setor Privado	Aprovados no vestibular das Fatecs 2013
menos de 1 SM	3,9	2,8	1,2	0,8
de 1 a 2 SM	34,6	10,3	13,2	25,1
até 5 SM	28,0	24,3	24,8	53,4
até 10 SM	23,0	36,9	37,0	17,0
mais de 10 SM	10,5	25,8	23,9	3,6

Fontes: Para a rede como um todo: PNAD 2012, tabulação própria. Para o Paula Souza, informação da instituição.

Existem alguns estudos que buscam entender a motivação dos alunos ao buscar os cursos das Fatecs. Uma pesquisa realizada em uma amostra de inscritos nos exames de seleção dos cursos superiores de tecnologia em todo País identificou três motivações principais: a perspectiva de inserção no mercado de trabalho depois de formados, a valorização social do diploma de tecnólogo e a valorização dos aspectos práticos do currículo (Andrade 2009). Os mesmos resultados foram obtidos em uma pesquisa entre os candidatos à Fatec de Guaratinguetá (Chaim e Neves 2011). O fato de os cursos terem duração menor é também importante, sobretudo para estudantes mais velhos e que já estão trabalhando. Esta procura por cursos tecnológicos é feita a partir das condições reais dos candidatos, muitos dos quais não tiveram a oportunidade de seguir um curso médio de qualidade e nem têm recursos para pagar uma boa universidade privada. Apesar da competitividade que existe para entrar no sistema, ela é menor do que a que existe para os cursos universitários mais valorizados, sobretudo nas universidades públicas.

Um estudo de egressos realizado entre os formados pelas Fatecs do Centro Paula Souza em 2010 mostra que, em 2012, 62% trabalhavam em sua área de formação, 30% trabalhavam em outra área, e somente 7,8% não estavam empregados. Ao mesmo tempo, 44% continuavam estudando. A maioria trabalhava em empresas de grande porte (39%) ou no serviço público (22%), sendo um quarto na área industrial, 23% em informática e 21% na área de serviços. Mais da metade dos que não estavam empregados anteriormente teve facilidade em conseguir emprego, e 12% dos formados relataram alguma dificuldade em relação à titulação de tecnólogo, por ser desconhecida ou discriminada no mercado de trabalho (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Facilidade em conseguir ou manter emprego



A mesma pesquisa mostrou que a faixa salarial predominante entre os egressos é entre 3 e 6 salários mínimos, com um terço ganhando menos do que isto. A grande maioria diz que não teve dificuldades no desempenho profissional e também considera que o curso atendeu à expectativa e contribuiu para seu desenvolvimento pessoal e profissional.

O Quadro 14 apresenta uma comparação aproximada dos salários médios em salários mínimos mensais dos formados pelas Fatecs em 2000 com a população brasileira entre 25 e 35 anos de idade com nível superior (do trabalho principal e de todos os trabalhos)[5]. O que se observa é que a remuneração dos formados pelas Fatecs está acima da média da renda tanto do trabalho principal quanto da soma de todos os trabalhos, confirmando que esta capacitação pode ser bem mais recompensadora do que muitos cursos superiores em setores menos competitivos. Uma análise mais detalhada dos dados da Fatec permitiria chegar a uma comparação mais precisa e seguramente mostraria importantes diferenças entre as áreas de formação mais especializadas e as de tipo mais geral.

5 Nesta tabulação, a ausência de renda foi considerada como renda zero.

Quadro 14 – Salários médios, em salários mínimos mensais, dos formados nas Fatecs (1) e no ensino superior, por área de formação (2) (em salários mínimos)

Nível Superior	Em Salários Mínimos	
	Em todos os trabalhos	No trabalho principal
Setor Militar	10,69	10,64
Medicina, Odontologia	10,38	8,42
Engenharia Civil e Arquitetura	7,33	7,04
Engenharia (outras)	7,19	7,00
Economia	6,47	6,33
Direito	6,24	6,01
Curso de Pós-Graduação não especificado	6,11	5,78
Computação e Estatística	5,83	5,69
Processamento de Dados	5,11	4,96
Formados pelas Fatecs	**4,85**	
Fabricação e Processamento	4,82	4,79
Total de nível superior	**4,65**	**4,36**
Administração	4,54	4,43
Jornalismo, Informação	4,42	4,23
Ciências Sociais	4,15	3,84
Curso Superior ignorado	4,11	3,83
Artes	3,95	3,69
Ciências Físicas, Matemática	3,83	3,55
Saúde	3,82	3,44
Serviços	3,60	3,45
Ciências da Vida	3,35	3,11
Humanidades	2,93	2,65
Professores	2,65	2,39
Agricultura, Pecuária	0,04	4,62

Fontes: (1) Calculado a partir dos dados do Sistema de Acompanhamento Institucional de Egressos WebSai / do Sistema Paula Souza – Concluintes 2010
(2) Microdados do Censo Populacional de 2010, população entre 25 e 35 anos de idade, com educação superior (tabulação própria)

9. O funcionamento do Centro Paula Souza

A condição de autarquia pública dá ao Centro Paula Souza um perfil peculiar, de ser parte do sistema público, mas operar com algumas características do setor privado. O Centro é dirigido por uma diretora superintendente e vice-superintendentes nomeados pelo governo do estado e uma equipe de coordenadores para as diversas áreas de atuação – pós-graduação, extensão e Pesquisa; ensino superior de graduação; ensino médio e técnico; formação inicial e educação continuada; desenvolvimento e planejamento; infraestrutura; gestão administrativa e financeira; e recursos humanos. O Centro ainda abriga uma unidade associada, a Agência Inova Paula Souza, criada em 2010 e dedicada a estimular as atividades de inovação junto ao setor produtivo.

Cada escola é gerida por um diretor nomeado pela superintendência a partir de consulta entre professores e alunos. Os professores, aproximadamente 14 mil, são contratados por aula, em regime de CLT, mas na prática, uma vez contratados, são assemelhados aos professores da rede pública em termos de estabilidade. O contrato por aula permite que os professores continuem ativos no mercado de trabalho privado, o que é importante para o tipo de ensino profissional e prático que devem ministrar. Os valores pagos são em geral competitivos em relação ao setor privado. Conforme o desempenho, avaliado regularmente, os professores se beneficiam da evolução funcional e bonificações anuais, e o Paula Souza desenvolve um amplo programa de capacitação. Existem ainda 5 mil funcionários das áreas técnicas e administrativas.

O Centro é bastante flexível para criar e modificar cursos, dentro dos recursos orçamentários disponíveis. As decisões sobre a criação de novos cursos são feitos através de estudos sobre a demanda do mercado de trabalho nos diferentes locais na capital e interior, e muitos cursos funcionam em parceria com prefeituras e outras instituições. Além dos espaços próprios das escolas, muitos cursos técnicos são dados em classes descentralizadas em outros estabelecimentos, aproveitando muitas vezes horários noturnos de ociosidade dos equipamentos. O Relatório de Gestão de 2008-2012 mostra que 18% das matrículas das escolas técnicas se dão em parcerias com escolas estaduais, Centros Educacionais Unificados da Prefeitura de São Paulo (CEU) e outras escolas municipais (Centro Paula Souza 2013).

Além dos cursos regulares de ensino técnico e tecnológico, o Paula Souza tem ampliado também sua atuação em formação inicial e continuada, chegando a 28 mil alunos atendidos em 2012. Parte deste atendimento é feito por unidades móveis que se deslocam para os locais de instrução transportando equipamentos e espaços de estudo. O Centro contratou um portal próprio de acesso à Internet, o Clickidea, amplamente utilizado por alunos e professores do ensino técnico, e está dando início a uma nova linha de cursos à distância na área de gestão empresarial, tendo as Fatecs como polos. Os cursos se iniciam em 2014, com o oferecimento de 6.400 vagas anuais.

O orçamento do Centro Paula Souza para 2013 foi de R$ 1,7 bilhão, tendo sido R$ 407 milhões em 2006, o que mostra a prioridade crescente que o Centro vem assumindo na política educacional do Estado de São Paulo. Com isto, o custo/ aluno nas Etecs foi de R$ 4.202,11 e o das Fatecs de R$ 5.195,92 (dados do Centro Paula Souza). Segundo os dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), o Estado de São Paulo gastou, em 2012, R$ 7.762,48 por aluno da educação profissional e R$ 6.886,32 por aluno do ensino médio (em comparação, o investimento público por aluno no Brasil, em 2011, foi de R$ 4.212,00 no ensino médio e de R$ 20.690,00 para o ensino superior, conforme o Portal do Inep).

10. Conclusões e questões para o futuro

Pesquisa recente publicada pelo Instituto McKinsey identifica duas características fundamentais dos sistemas de educação profissional bem sucedidos, que conseguem qualificar bem seus estudantes e colocá-los no mercado de trabalho (Mourshed, Farrell e Barton 2012). A primeira é que educadores e empresas trabalhem juntos, com os empregadores ajudando a definir os currículos dos cursos, por exemplo, e oferecendo oportunidades de estágio e experiência prática. A segunda é que as três etapas do processo de formação – recrutamento, capacitação e emprego – não sejam tratadas de forma estanque e linear, mas integradas em uma só sequência, em que os empregadores já garantam possibilidades de emprego para os estudantes desde o processo de seleção. O Centro Paula Souza tem experiências importantes de relacionamento com o setor produtivo e agências de diferentes tipos em seus cursos técnicos, como, em 2011-2013, o Conservatório Dramático e Musical Dr. Carlos de Campos – Tatuí, Federação Brasileira de Bancos, Fundação Gol de Letra, Rede Globo de Televisão/ Fundação Roberto Marinho, Câmara Municipal de São Paulo, Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Catraca Livre Portal e Comunicação Ltda., Concessionária Elektro, IBM Brasil, Instituto Nextel e Instituto Singularidades na identificação e formulação de currículos, estágios e obtenção de equipamentos para seus laboratórios, assim como para estágios práticos de seus alunos. Mas é possível afirmar que são exceções, e não a regra, para o funcionamento do Centro como um todo. Existem também vários exemplos de cooperação com o setor produtivo nas Fatecs, como em Pindamonhangaba, Olímpia, Capão Bonito, Franca e Diadema. Faltam, no entanto, informações sistemáticas que permitam estimar o peso relativo destas atividades de cooperação no conjunto dos cursos. O Núcleo de Inovação Paula Souza – Agência Inova – foi criado com a intenção de aumentar os vínculos do centro com o setor produtivo, nas áreas de inteligência competitiva, empreendedorismo, startups, propriedade intelectual e prospecção tecnológica, estimulando os professores a atuar, junto a empresas em projetos de inovação, mas os resultados ainda são modestos.

Por outra parte, não existe praticamente nenhuma experiência de compromisso de longo prazo do setor produtivo e empresarial com a contratação dos estudantes desde o início de seu recrutamento. O Brasil tem algumas experiências deste tipo no setor público, como, por exemplo, nas academias militares e no Instituto Rio Branco, onde a seleção dos alunos já faz parte do processo seletivo para as carreiras, mas é uma prática pouco difundida, em parte pelas eventuais complicações trabalhistas que isto possa implicar, e em parte por uma atitude geralmente passiva dos empregadores em relação ao mercado de trabalho. Existem muitas queixas sobre a falta de mão de obra qualificada, mas pouca disposição para participar mais diretamente do processo de capacitação, com as importantes exceções de sempre.

Sem desmerecer a importância destes relacionamentos, deve-se assinalar que o Centro Paula Souza não desenvolveu um sistema de formação profissional dual semelhante ao que existe nos países em que o setor educacional, o sistema produtivo e as associações profissionais e sindicatos cooperam de maneira organizada para proporcionar aos estudantes educação formal e experiência prática de forma coordenada (Culpepper e Thelen 2008). A experiência internacional mostra que é extremamente difícil, se não impossível, transplantar para outros países este modelo em escala significativa, e no Brasil oscila-se entre dois modelos opostos, o escolar, em que a formação profissional se dá de forma separada do setor produtivo, ou o de mercado, em que é o setor privado que toma as decisões sobre que cursos e que certificados proporcionar, com ou sem apoio governamental (Valiente et al. 2013).

Uma outra questão que chama a atenção, em relação ao Centro Paula Souza, é a falta de integração e ordenamento claro entre o ensino técnico de nível médio e o tecnológico de nível superior. Idealmente, o ensino técnico de nível médio deveria ser uma etapa de formação inicial que, ao mesmo tempo, desse uma capacitação para o mercado de trabalho e permitisse que os alunos evoluíssem, querendo, para o ensino superior. Na prática, os dois segmentos funcionam de forma estanque, embora o público de ambos seja em grande parte semelhante – jovens adultos de renda mais baixa que concluíram o ensino médio e pretendem obter uma qualificação profissional para o mercado de trabalho. Seria esperável que competências desenvolvidas no nível técnico pudessem ser identificadas e reconhecidas pelos cursos superiores de tecnologia, possibilidade que hoje não existe. A favor do Centro Paula Souza é importante assinalar que este problema da falta de clareza sobre a natureza do ensino técnico e tecnológico é mais geral, e provocado em grande parte pela exigência de que os alunos dos cursos técnicos completem também a educação média geral. Este problema tende a se agravar ainda mais na medida em que o governo federal, através do Pronatec, está estimulando as instituições de educação superior privada a criar cursos técnicos de nível médio, com estudantes selecionados pelo Enem através de um sistema específico de seleção, o Sisutec. Estimuladas pelos subsídios prometidos pelo governo federal, as instituições de ensino superior privadas estão criando milhares de vagas de ensino técnico de nível médio para alunos que já completaram o ensino médio regular, ao mesmo tempo em que não têm estímulo para oferecer cursos tecnológicos de nível superior, fazendo com que os dois níveis de formação profissional tendam a se confundir.

Para onde o Centro Paula Souza deveria evoluir, dentro do sistema educacional paulista e, de forma mais geral, do País? Existe claramente o risco de que o Centro Paula Souza desenvolva uma tendência ao viés acadêmico que afetou no passado os Cefets, que se transformaram em institutos universitários (Schwartzman 2011)? Existe a intenção de fazer com que as escolas técnicas funcionem cada vez mais no regime integrado e em tempo integral, o que significaria dar preferência aos jovens mais qualificados que conseguem se classificar bem nos exames seletivos e que buscam se qualificar para o ensino universitário, em detrimento dos adultos menos qualificados que precisam trabalhar e se qualificar de forma mais imediata para o mercado de trabalho? Os cursos integrados certamente têm menos problemas de abandono, que são uma das dificuldades importantes que o Centro enfrenta com os cursos técnicos e tecnológicos, mas seria uma lástima se o Centro viesse a deixar de lado o que é hoje seu público principal.

Outra questão é o lugar do Centro Paula Souza no conjunto do sistema educacional do Estado de São Paulo. As três universidades públicas paulistas, embora entre as melhores do País, atendem a menos de 10% dos estudantes de nível superior do estado, onde também são escassas as universidades federais. Existe uma necessidade clara de expandir a presença do setor público na educação superior do estado, o que, no entanto, não pode ser feito pela simples multiplicação do modelo das universidades estaduais, com seus professores doutores de tempo integral e programas de pesquisa e pós-graduação. O modelo do Estado da Califórnia, nos Estados Unidos, é muitas vezes citado como o formato para o qual o sistema paulista deveria evoluir. O sistema da Califórnia contém três níveis claramente diferenciados, o da Universidade da Califórnia, altamente seletiva e fortemente orientada para a pesquisa e a pós-graduação; as *state universities*, menos seletivas e orientadas para formação profissional superior e formação de professores; e os *community colleges*, de livre acesso e permitindo tanto a formação profissional pós-secundária quanto a preparação para os cursos universitários propriamente ditos. Outra característica importante do

sistema da Califórnia é que os alunos podem passar e levar seus créditos de um tipo de instituição para outro (Douglass 2007).

Em São Paulo, seria possível pensar na USP e Unicamp desempenhando o papel da Universidade da Califórnia, na Unesp em suas diversas localidades no papel das *state universities*, e no Centro Paula Souza no papel semelhante ao dos *community colleges*. Com mais flexibilidade e menor custo por aluno, o Paula Souza poderia ampliar muito seus convênios com municipalidades e com o setor privado, proporcionando um leque bastante amplo de formação inicial, desde os cursos profissionais até os de formação mais geral, como em parte já está sendo feito, e também uma integração mais bem definida com a Secretaria de Educação, hoje responsável pelo ensino médio público do estado, o que já vem ocorrendo também. Não seria uma evolução simples, pelas dificuldades legais e institucionais que implicaria, e as mudanças na cultura de cada um dos segmentos envolvidos. Mas já existem muitas experiências que apontam nesta direção, e por isto mereceriam ser estudadas com profundidade.

REFERÊNCIAS

AMORIM, É. P.; SCHWARTZMAN, S. **Educação técnica e vocacional nos Estados Unidos**. 2013. No prelo.

ANDRADE, A. F. B. **Cursos superiores de tecnologia: um estudo de sua demanda sob a ótica dos estudantes**. 2009, 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

AZEVEDO, L. A.; SHIROMA, E. O.; COAN, M. As políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: sucessivas reformas para atender a quem? **BOLETIM TÉCNICO DO SENAC**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 27-40, maio/ago. 2012.

CARVALHO, M. L. M.; BATISTA, S. S. S. Cem anos de educação profissional e tecnológica pública no Estado de São Paulo: entre a celebração e a avaliação. In: ALMEIDA, I. B.; BATISTA, S. S. S. (Ed.). **Educação Tecnológica** – Reflexões, Teorias e Práticas. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. p. 39-62.

CASTRO, C.M. **Programa de expansão da educação profissional**. Ministério da Educação, 2002.

CASTRO, C. M. Educação técnica: a crônica de um casamento turbulento. In: BROCK, C.; Schwartzman, S. (Ed.). **Os desafios da Educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fonteira, 2005.

CASTRO, C. M. Vocational education and the training of industrial labour in Brazil. **International Labour Review**, v. 118, p. 617. 1979.

CASTRO, C. M.; MEDICI, A.; TEJADA, J. **O ensino profissionalizante sai do estado de coma**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2000.

CENTRO PAULA SOUZA. **Relatório de Gestão 2008-2012**. São Paulo: Centro Paula Souza, 2013.

CHAIM, D. F.; NEVES, J. M. S. das. Cursos Superiores de Tecnologia: Levantamento dos motivos que levam os vestibulandos a escolher a Fatec Guaratinguetá. In: Workshop de Pós-Graduação e Pesquisa do Centro Paula Souza, 6, 2011, São Paulo. **Anais do VI Workshop de Pós-Graduação e Pesquisa do Centro Paula Souza**. São Paulo, Centro Paula Souza, 2011.

COELHO, J. E. A reforma da educação profissional na década de 1990 na Escola Técnica Federal

de Santa Catarina/Unidade de Florianópolis. **Holos**, Natal, v. 2, p. 13-23, 2014.

CULPEPPER, P. D.; THELEN, K. Institutions and collective actors in the provision of training: Historical and cross-national comparisons. In: Ulrich Mayer, K.; Solga, H. (Ed.). **Skill formation**: Interdisciplinary and cross-national perspectives, Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 21-49.

CUNHA, L. A. Ensino médio e técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 111, p. 47-70, 2000.

DOUGLASS, J. A. **The California idea and American higher education**: 1850 to the 1960 master plan. Stanford: Stanford University Press, 2007.

EUA. National Commission on Excellence in Education. A Nation at risk: the imperative for educational reform. A report to the Nation and the Secretary of Education. Washington, DC: Department of Education, 1983.

GOUVÊA, G. F. P.; Tiezzi, S. Educação profissional no Brasil: um salto para o futuro. **Tempo e Memória**, São Paulo, v. 2, fac. 3, p. 75-89, 2004.

GRAY, K. Is high school career and technical education obsolete? **The Phi Delta Kappan**, v. 86, n. 2, p. 128-34, 2004.

KINTZER, F. C. Short-cycle higher education purposes and issues. **Higher Education**, n. 13, p. 305-328. Amsterdam: Elsevier, 1984.

MANFREDI, S. M. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MATOS, E. G. Uma análise da educação profissional de nível médio no Brasil. In: **Programa de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas – IBGE, 2012.

MEC/INEP. **Sinopse Estatística do Ensino Superior 2012**. Brasília: Ministério da Educacão, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2013.

MOTOYAMA, S. 1995. **Educação técnica e tecnologica em questão 25 anos do CEETEPS**. São Paulo: UNESP, 1995.

MOURSHED, M.; FARRELL, D.; BARTON, D. **Education to Employment**: Designing a System that Works – Executive Summary. New York: McKinsey Institute for Government, 2012.

OECD. **Education at a Glance 2013 OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2013.

SCHNEIDER, M. **Higher Education Pays**: The initial earnings of Graduates of Texas Public Colleges and Universities, 2012. Disponível em: < http://www.air.org/sites/default/files/Higher_Education_Pays_Sep_13.pdf>. Acesso em: 30/07/2014.

SCHWARTZMAN, S. O Viés Acadêmico na Educação Brasileira. In: L. Bacha, E.; Schwartzman, Simon (Ed.). **Brasil: A Nova Agenda Social**,. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 254-69.

SHAVIT, Y.; MÜLLER, W. Vocational secondary education, tracking and social stratification. In: Hallinan, M. (Ed.). **Handbook of The Sociology of Education**, New York: Kluwer Academic; Plenum Publishers, 2000. p. 437-52.

SLANTCHEVA-DURST, S. 2010. Redefining short--cycle higher education across europe: The challenges of Bologna. **Community College Review**, Toledo, OH, v. 38, n. 2, p. 111-132.

VALIENTE, Óscar et al. **Un model de formació dual per Catalunya** – Reptes en el disseny i implementació de la reforma. Barcelona: 2013. No prelo.

O setor privado na educação básica no Estado de São Paulo nos anos 2000

Stella Silva Telles
Cibele Yahn Andrade
Maria Alice Aguiar Remy

1. Introdução

São vários os fatores que produzem influência na evolução das matrículas na educação básica[1] – na rede pública e na privada. Em geral, ocorrem simultaneamente e de forma sobreposta – uns impactam os outros, exercem influência entre si – tornando-se complexa a tarefa de identificar e quantificar o efeito de cada um dos fatores sobre o crescimento ou retração das matrículas.

Alguns desses fatores independem do sistema educacional, como a mudança na composição demográfica do país em função da queda da fecundidade e a consequente diminuição da população em idade escolar.

Outros fatores são consequência de decisões tomadas no âmbito das políticas públicas da área de educação, por exemplo, a adoção da *progressão continuada*[2] e a consequente melhoria do fluxo escolar ocorrido ao longo das últimas décadas, que contribuiu para a queda das matrículas no ensino fundamental e médio. Podemos citar ainda a implantação do ensino fundamental de nove anos que agrega matrículas no 1º ano para crianças a partir dos seis anos[3] e, a redução de seis para quatro anos como idade obrigatória para as crianças estarem

1 A educação básica divide-se em: educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (EF I – 1º ao 5º ano e EF II – 6º ao 9º ano) e ensino médio de acordo com a LDB de 1996.

2 A *progressão continuada* surgiu nos anos 1960. É um sistema que não prevê a reprovação do aluno ao final da série ou ano letivo. A ideia é que os estudantes que não atingirem o nível de conhecimento desejado recebam acompanhamento contínuo dos professores, de preferência paralelamente às aulas normais, como recomenda a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Cabe aos estados adotarem ou não o sistema de progressão continuada. No caso do Estado de São Paulo o sistema foi implantado em toda a rede pública do ensino fundamental. Mesmo sendo implementado apenas no ensino fundamental, a melhoria do fluxo nessa etapa produz reflexos também no ensino médio.

3 A ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos foi regulamentada em 2006, e estabelecido o prazo até 2010 para que essa adaptação ocorresse em todo Brasil (Lei nº 11.274 de 06/02/2006).

matriculadas na educação básica[4]. São medidas que pressionam o acréscimo de matrículas na pré-escola e no 1º ano do ensino fundamental.

Devemos considerar ainda a própria extensão da cobertura da rede pública em cada uma das diferentes etapas da educação básica, que induz a maior ou menor participação do setor privado como forma de suprir os limites da oferta pública – esse é o caso da educação infantil.

Na última década vem diminuindo o número de matrículas na educação básica no Brasil. Essa diminuição, embora seja um fenômeno geral, apresenta comportamento oposto na rede privada, que cresceu quase 30% entre 2000 e 2012 (Inep). Passou de 5,8 para 7,4 milhões de alunos no período. Vale ainda ressaltar que a evolução das matrículas apresenta comportamento distinto nas diferentes etapas da educação básica – educação infantil, ensino fundamental (primeiro e segundo ciclo) e ensino médio.

Nosso objetivo neste capítulo é analisar a evolução das matrículas na rede privada, nesse quadro de diminuição geral das matrículas no Brasil. Analisaremos, de modo especial, a situação do Estado de São Paulo.

O capítulo está organizado em três partes complementares, além desta introdução e das considerações finais.

Na primeira parte, apresentamos a evolução das matrículas da educação básica no Brasil e Estado de São Paulo em suas diferentes etapas, segundo os dados de Censos Escolares do Ministério da Educação (2000 - 2012).

Na segunda parte, aprofundaremos a análise desse fenômeno especificamente para o Estado de São Paulo. O objetivo é comparar a presença da escola privada, segundo os grupos de idade das crianças e jovens que frequentam o ensino básico, entre as regiões do Estado (regiões metropolitanas e não metropolitanas). Os dados são do Censo Demográfico de 2010. Ainda em relação ao Estado de São Paulo foi analisada a evolução do porcentual da população de 0 a 17 anos que frequenta a escola privada, segundo as microrregiões do Estado de São Paulo. As fontes de dados foram os Censos Demográficos – IBGE, de 2000 e 2010. Foram analisadas também as proporções de crianças e jovens que estudam na rede privada em relação ao tamanho populacional do município e à renda média familiar *per capita* municipal. Também nessa parte a fonte de dados utilizada foi o Censo Demográfico de 2010. Finalmente, a partir das informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) dos anos de 2001 e 2012 investigou-se o acesso das crianças e adolescentes à rede privada de ensino levando-se em conta o perfil socioeconômico dos alunos.

A terceira parte deste capítulo utiliza a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE (2002-2003 e 2008-2009) para apresentar os gastos das famílias brasileiras e, em especial, das paulistas com a educação.

PARTE 1

2. Evolução das matrículas na educação básica no Brasil e no Estado de São Paulo

No Brasil e no Estado de São Paulo observou-se um movimento sistemático de queda das matrículas, na última década, referentes à educação básica. Esse movimento ocorreu basicamente na rede pública de educação, responsável pela grande maioria das matrículas – 84% no Brasil e 82% em São Paulo.

4 Os pais ficam responsáveis por colocar as crianças na educação infantil a partir dos 4 anos. Já os municípios e os estados têm até o ano de 2016 para garantir a inclusão dessas crianças na escola pública (Lei nº 12.796 de 04/04/2013).

Os dados do Censo Escolar referentes ao período 2000 - 2012 mostram que a queda das matrículas da educação básica foi de 8% no Brasil – o que significa menos 3,8 milhões de estudantes – e de 2% no Estado de São Paulo – o equivalente a 200 mil alunos a menos (Tabela 1).

Apesar dessa diminuição no número total de matrículas, a rede privada no Brasil e no Estado de São Paulo apresenta no mesmo período movimento no sentido oposto, ou seja, de acréscimo no número de matrículas. Entre 2000 e 2012 aumentou 29% no Brasil e 38% no Estado de São Paulo (Tabela 2).

Estes dados devem ser analisados com cautela devido à reduzida participação da rede privada na oferta total de matrículas na educação básica[5] e a limitada oferta pública e gratuita na etapa inicial da educação básica.

Embora o direito à educação pública infantil (creche e pré-escola) tenha sido reconhecido na Constituição de 1988 e na LDB de 1996, a sua oferta ainda é insuficiente no País, o que talvez justifique a opção de parte das famílias pela escola privada nesse nível educacional. Diferentemente, no ensino fundamental e médio a oferta pública é ampla; desta forma a opção pela escola privada pode ser considerada como uma escolha das famílias.

Em vista dessas considerações é necessário analisar a participação e o crescimento recente da rede privada em cada uma das etapas da educação básica:

Tabela 1 – Matrículas na educação básica no ensino regular Brasil e Estado de São Paulo, 2000 e 2012

Matrículas Totais			
Brasil	**2000**	**2012**	**Crescimento no período (%)**
Creche	916.864	2.540.791	177,1
Pré-Escola	4.421.332	4.754.721	7,5
EF I	20.211.506	16.016.030	-20,8
EF II	15.506.442	13.686.468	-11,7
EM	8.192.948	8.376.852	2,2
Total	**49.249.092**	**45.374.862**	**-7,9**
São Paulo	**2000**	**2012**	**Crescimento no período (%)**
Creche	258.949	837.453	223,4
Pré-Escola	1.130.293	1.014.809	-10,2
EF I	**2.990.401**	2.904.189	-2,9
EF II	3.234.803	2.861.714	-11,5
EM	**2.079.141**	**1.885.107**	-9,3
Total	**9.693.587**	**9.503.272**	**-2,0**

Fonte: Censo Escolar – Inep.

Nas creches houve intenso crescimento das matrículas e esse, diferentemente do que se observa nas outras etapas, ocorreu nas duas redes de ensino – na pública e na privada. A rede pública triplica a oferta de vagas[6] em função do esforço de ampliação do atendimento gratuito enquanto o acréscimo de matrículas da rede privada ocorreu com a mesma intensidade.

5 As matrículas da rede privada correspondem a 16% do total das matrículas da educação básica no Brasil e 20% no Estado de São Paulo (Inep, 2012).

6 A rede pública contabiliza também as matrículas em creches privadas conveniadas, pois o convênio é uma estratégia prevista em lei para que o poder público possa expandir a oferta de educação infantil em muitos municípios.

Tabela 2 – Matrículas na educação básica no ensino regular, segundo rede de ensino. Brasil e Estado de São Paulo, 2000 e 2012

	Matrículas Rede Pública			Matrículas Rede Privada		
Brasil	**2000**	**2012**	**Crescimento no período (%)**	**2000**	**2012**	**Crescimento no período (%)**
Creche	582.238	1.611.054	176,7	334.626	929.735	177,8
Pré-Escola	3.332.173	3.579.074	7,4	1.089.159	1.175.647	7,9
EF I	18.552.996	13.533.964	-27,1	1.658.510	2.482.066	49,7
EF II	13.975.711	11.897.602	-14,9	1.530.731	1.788.866	16,9
EM	7.039.529	7.310.689	3,9	1.153.419	1.066.163	-7,6
Total	**43.482.647**	**37.932.383**	**-12,8**	5.766.445	7.442.479	29,1
São Paulo	**2000**	**2012**	**Crescimento no período (%)**	**2000**	**2012**	**Crescimento no período (%)**
Creche	144.448	446.587	209,2	114.501	390.866	241,4
Pré-Escola	941.022	805.568	-14,4	189.271	209.241	10,6
EF I	**2.615.421**	2.369.149	-9,4	374.980	535.040	42,7
EF II	2.845.973	2.412.875	-15,2	388.830	448.839	15,4
EM	**1.789.298**	**1.613.628**	-10,3	280.843	271.479	-3,3
Total	**8.345.162**	**7.647.807**	**-8,4**	1.348.425	1.855.465	37,6

Fonte: Censo Escolar – Inep.

Embora o crescimento das matrículas, no período, tanto na rede pública como na privada, tenha sido bastante significativo – de fato foi na creche, entre todas as etapas do ensino básico, onde ocorreu o maior acréscimo de matrículas – deve-se considerar que o patamar inicial de matrículas (ano 2000) era pouco expressivo, comparado às demais etapas do ensino básico. Outro aspecto a ser observado é a elevada participação da oferta privada nesse nível educacional em 2012: 37% no Brasil e 47% no Estado de São Paulo, o que decorre da ainda limitada oferta de creches na rede pública.

Quanto às matrículas na pré-escola, o seu crescimento tanto na rede pública como na privada foi muito modesto no Brasil (entre 7% e 8%) e, no Estado de São Paulo chegou a ser mesmo negativo na rede pública (Tabela 3). Em relação à participação da rede privada no total de matrículas na pré-escola ela tem se mantido em torno de 25% no Brasil. No Estado de São Paulo ela cresce um pouco, passando de 17% para 21% (Tabela 3).

O crescimento mais expressivo da participação das matrículas privadas ocorreu no primeiro ciclo do ensino fundamental e isso se deu tanto no Brasil como no Estado de São Paulo. No Brasil, passou de 8% para 16%, e no Estado de São Paulo, de 13% para 18%. No segundo ciclo do ensino fundamental o crescimento da participação relativa

Tabela 3 – Participação das matrículas da rede privada na educação básica Brasil e Estado de São Paulo, 2000 e 2012

Brasil	Participação percentual da rede privada (%)		São Paulo	Participação percentual da rede privada (%)	
	2000	2012		2000	2012
Creche	36,5	36,6	Creche	44,2	46,7
Pré-Escola	24,6	24,7	Pré-Escola	16,7	20,6
EF I	8,2	15,5	EF I	12,5	18,4
EF II	9,9	13,1	EF II	12,0	15,7
EM	14,1	12,7	EM	13,5	14,4
Total	**11,7**	**16,4**	**Total**	13,9	19,5

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

da rede privada foi de 10% para 13% no Brasil e de 12% para 16% no Estado de São Paulo (Tabela 3). Em ambos os ciclos, todavia, constata-se uma diminuição no montante total de matrículas.

Deve-se notar que a dinâmica das matrículas na pré-escola e no ensino fundamental é sensível ao processo de implantação do ensino fundamental de 9 anos, o qual incluiu alunos de 6 anos de idade, que estavam na pré-escola, no 1º ano dessa etapa educacional. Nesse sentido, se não houvesse ensino fundamental de 9 anos, muito provavelmente o crescimento das matrículas nessa etapa seria maior na pré-escola.

Em relação ao ensino médio, a situação é bastante peculiar considerando-se as outras etapas do ensino básico. Ocorre a redução das matrículas tanto pública como privada – no Estado de São Paulo a redução foi, respectivamente, de 8% e de 3%. No Brasil a redução foi 8% na rede privada e um pequeno acréscimo de 4% na rede pública.

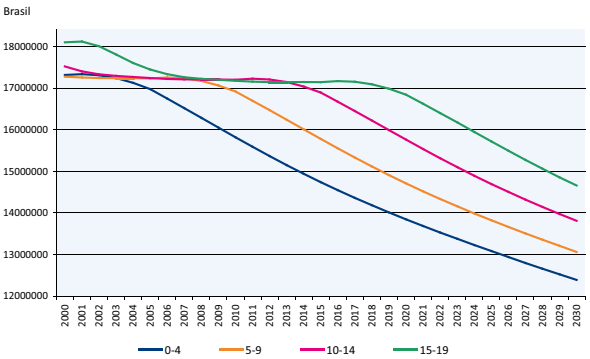
Conforme mostram os dados, constata-se ao longo de toda a década de 2000, apesar do crescimento da rede privada, uma tendência à diminuição no total das matrículas na educação básica[7] tanto no Brasil como no Estado de São Paulo. Essa diminuição é mais significativa em algumas etapas educacionais.

Com efeito, a diminuição das matrículas na educação básica associa-se às projeções populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), as quais indicam uma tendência de redução da população em idade escolar no País, de modo geral, e no Estado de São Paulo, em particular. Ainda de acordo com o IBGE, a diminuição populacional ocorrerá de forma rápida, sendo a faixa etária de 0 a 9 anos a que sofrerá uma redução mais intensa, com diminuição em números absolutos. Em decorrência, diminui-se a demanda para a educação infantil e o primeiro ciclo do ensino fundamental (Gráficos 1 e 2).

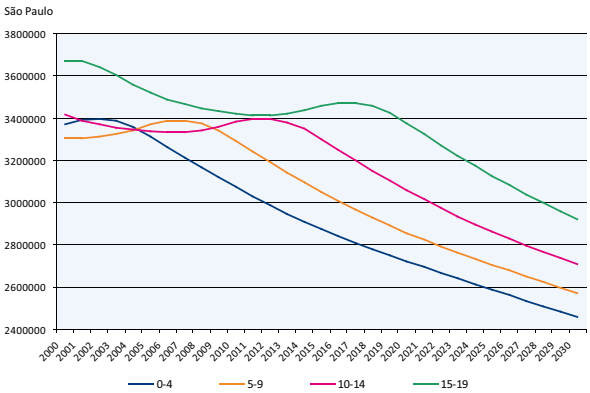
7 Em função das mudanças demográficas é possível que haja melhoria das taxas de cobertura ainda que não se amplie o número de escolas e de vagas. Trabalhos de Montali, 2012 e Andrade, 2008 mostram a ampla expansão da cobertura educacional, o que permitiu a inclusão da população nos grupos etários correspondentes à educação básica, apesar dos altos níveis de desigualdade social.

Gráficos 1 e 2 – Projeções Populacionais – IBGE (2013)

Brasil



Estado de São Paulo



Fonte: Projeções Populacionais – IBGE.

PARTE 2

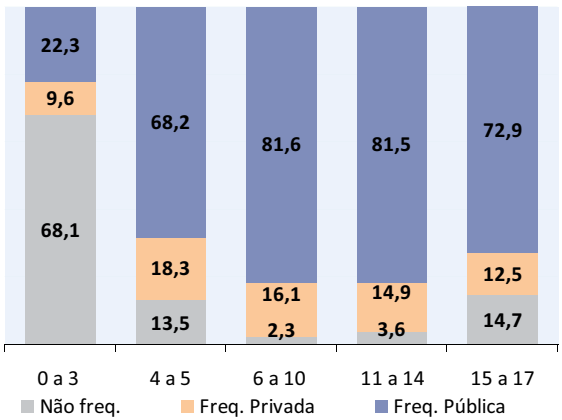
3. A educação básica e a expansão da rede privada no Estado de São Paulo

Esta parte é dedicada à análise da presença da rede privada no Estado de São Paulo. Nosso objetivo é mapear a presença dessa rede e investigar alguns fatores que podem estar associados à sua expansão na última década. Primeiramente, vamos apresentar a frequência à escola na rede privada, segundo os grupos etários[8] por região (metropolitana e não metropolitana) do Estado; em um segundo momento, apresentaremos a expansão do setor privado segundo as microrregiões geográficas e, a seguir a presença do setor privado no estado, segundo o porte e a riqueza dos municípios. Para finalizar, será analisada a participação da rede privada, segundo o perfil de renda das famílias.

No Estado de São Paulo, de acordo com dados do Censo Demográfico de 2010, crianças de 0 a 3 anos e jovens de 15 a 17 são os que menos frequentam escolas privadas (respectivamente, 9,6% e 12,5%); essas faixas de idade correspondem ao início e ao final da educação básica. Já as maiores proporções de crianças e jovens frequentando a escola privada estão nas faixas etárias de 4 a 5 anos, 6 a 10 anos, e 11 a 14 anos, com participações de, respectivamente, 18,3%, 16,1% e 14,9%, (Gráfico 3).

8 As crianças foram divididas em: grupos de 0 a 3 anos e, de 4 a 5 anos que estão associados à educação infantil. Analogamente, o grupo das crianças de 6 a 10 anos para o ensino fundamental I e o grupo de 11 a 14 para o ensino fundamental II. Os adolescentes de 15 a 17 estão associados ao ensino médio.

Gráfico 3 – Participação das redes de ensino no atendimento das crianças e adolescentes do Estado de São Paulo (%), 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

Os dados a seguir mostram a oferta total de educação básica e a participação da rede privada nas diferentes regiões do Estado de São Paulo[9].

No Estado de São Paulo, menos de 1/3 das crianças menores de 3 anos frequentava creche (Censo Demográfico, 2010). Esse porcentual é ligeiramente superior nas regiões metropolitanas do que nas regiões não metropolitanas do estado.

Quanto à frequência na pré-escola, esta é maior do que na creche: 87% das crianças de 4 e 5 anos frequentavam a pré-escola em 2010 e isso variou pouco entre as diferentes regiões.

Nas faixas etárias de 6 a 10 anos e de 11 a 14 anos, a quase totalidade das crianças frequentava a escola[10]. A frequência na rede privada nas regiões metropolitanas do Estado (Baixada Santista, Campinas e São Paulo) é ligeiramente maior que nas regiões não metropolitanas e isso ocorre nos dois grupos de idade considerados (Tabela 4).

Quanto aos jovens de 15 a 17 anos, em 2010, 85% frequentavam a escola[11] e 12,5% se encontravam matriculados na rede privada, no Estado de São Paulo, em 2010. Ao analisar a participação da rede privada nas regiões metropolitanas, observa-se que quase não há variação com relação à média do Estado.

9 De acordo com a documentação do Censo Demográfico: A Constituição Federal de 1988, no seu Art. 25, parágrafo 3º, facultou aos estados a instituição de regiões metropolitanas, "constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". Assim, a partir de 1988, as unidades da Federação, buscando solucionar problemas de gestão do território estadual, definiram novas regiões metropolitanas, criadas por lei complementar estadual. Assim, no Estado de São Paulo temos três regiões metropolitanas: R.M. de São Paulo, R.M. de Campinas e R.M. da Baixada Santista.

10 Embora algumas dessas crianças se encontrem em defasagem idade/série.

11 Dos 85% dos jovens que frequentavam a escola, 32% apresentavam algum nível de defasagem idade/série e 53% atraso.

Tabela 4 – Participação das redes de ensino no atendimento das crianças e dos adolescentes nas regiões metropolitanas e não metropolitanas no Estado de São Paulo (%), 2010.

	0 a 3 anos				4 a 5 anos			
Regiões	**Não frequenta**	**Frequenta Escola Privada**	**Frequenta Escola Pública**	**Total**	**Não frequenta**	**Frequenta Escola Privada**	**Frequenta Escola Pública**	**Total**
Metropolitana da Baixada	70,1	9,9	19,9	100,0	16,7	19,0	64,3	100,0
Metropolitana de Campinas	63,4	10,8	25,8	100,0	11,0	17,3	71,7	100,0
Metropolitana de São Paulo	66,6	11,4	22,0	100,0	14,5	22,8	62,7	100,0
Não Metropolitanas	70,5	7,1	22,3	100,0	12,4	13,0	74,6	100,0
Estado de São Paulo	**68,1**	**9,6**	**22,3**	100,0	**13,5**	**18,3**	**68,2**	100,0

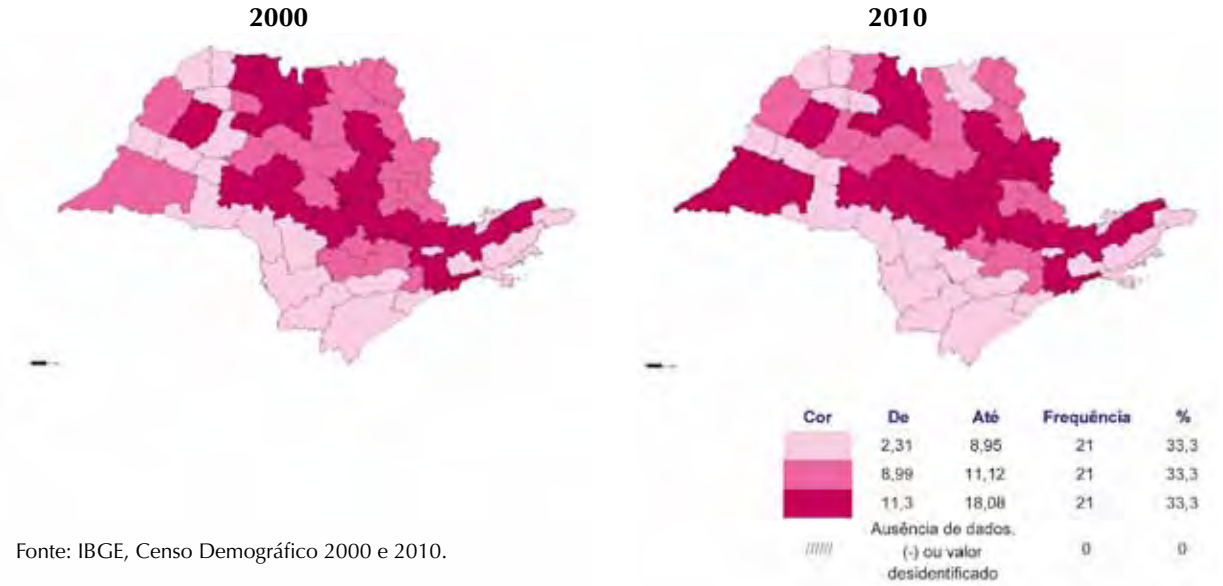
	6 a 10 anos				11 a 14 anos			
Regiões	**Não frequenta**	**Frequenta Escola Privada**	**Frequenta Escola Pública**	**Total**	**Não frequenta**	**Frequenta Escola Privada**	**Frequenta Escola Pública**	**Total**
Metropolitana da Baixada	2,4	17,1	80,5	100,0	3,3	15,8	80,9	100,0
Metropolitana de Campinas	2,4	16,2	81,4	100,0	3,3	15,6	81,1	100,0
Metropolitana de São Paulo	2,9	18,6	78,5	100,0	4,3	16,2	79,5	100,0
Não Metropolitanas	1,5	12,8	85,6	100,0	3,0	13,2	83,9	100,0
Estado de São Paulo	**2,3**	**16,1**	**81,6**	100,0	**3,6**	**14,9**	**81,5**	100,0

	15 a 17 anos			
Regiões	**Não frequenta**	**Frequenta Escola Privada**	**Frequenta Escola Pública**	**Total**
Metropolitana da Baixada	15,3	12,5	72,2	100,0
Metropolitana de Campinas	14,0	13,0	73,0	100,0
Metropolitana de São Paulo	14,0	13,1	72,9	100,0
Não Metropolitanas	15,5	11,7	72,8	100,0
Estado de São Paulo	**14,7**	**12,5**	**72,9**	100,0

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

A seguir os mapas do Estado de São Paulo referentes aos anos de 2000 e 2010 (Figura 1) apresentam a expansão da rede privada na educação básica, segundo os percentuais médios de participação dessa rede nas microrregiões geográficas. Coerentemente com os dados anteriormente apresentados, constata-se que a rede privada está mais presente nos municípios das regiões metropolitanas e nas regiões onde a expansão urbano-industrial, iniciada nos anos 1970, foi mais forte, ou seja, no sentido metrópole para o interior. Assim, desde 2000, a rede privada na educação básica se faz mais presente nas áreas mais desenvolvidas, situadas ao longo das rodovias Anhanguera, Bandeirantes, Castelo Branco e Washington Luís e da Via Dutra.

Figura 1 – Porcentual de crianças e adolescentes (0 a 17 anos) que frequentava a educação básica – ensino regular da rede privada de ensino. Microrregiões Geográficas do Estado de São Paulo, 2010.



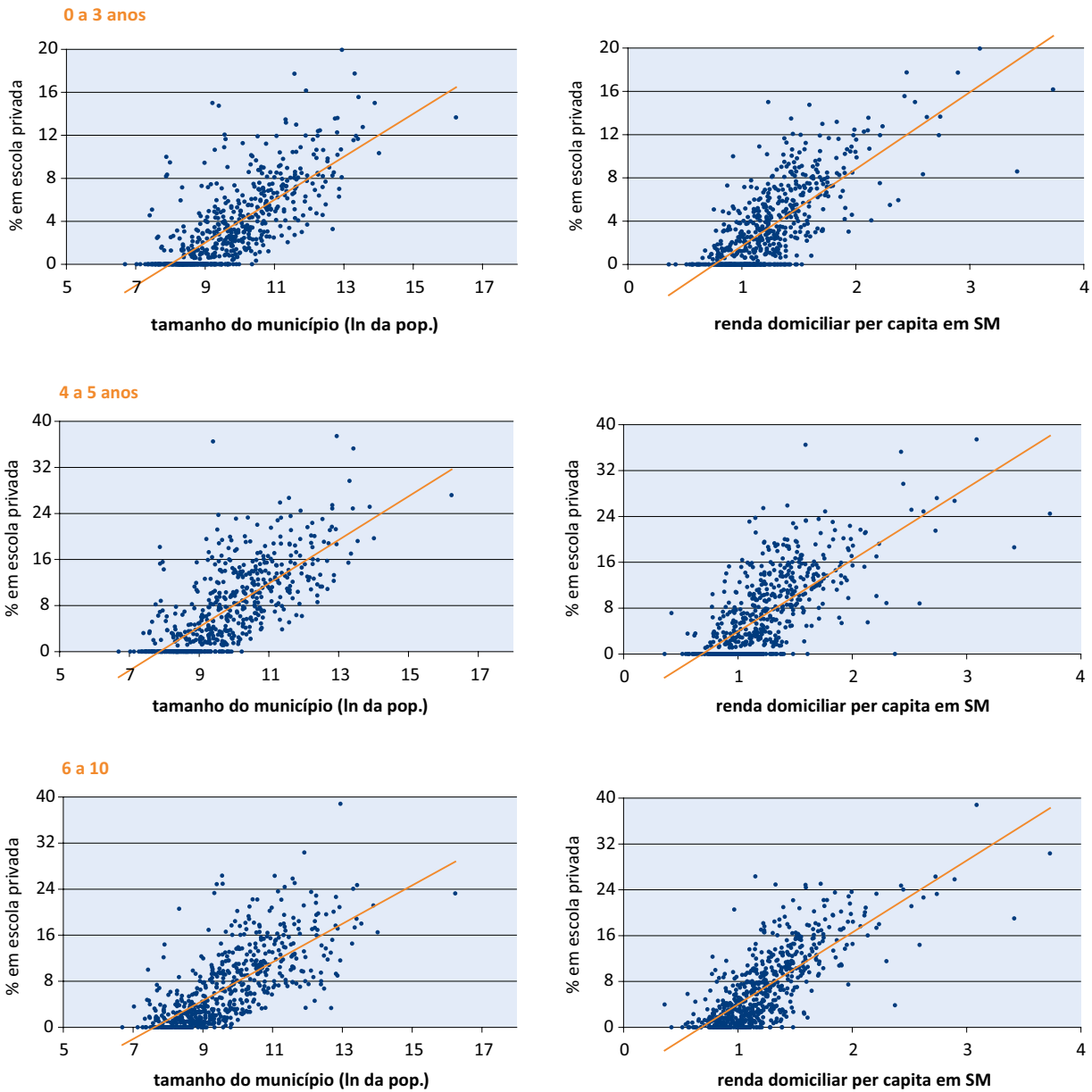
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e 2010.

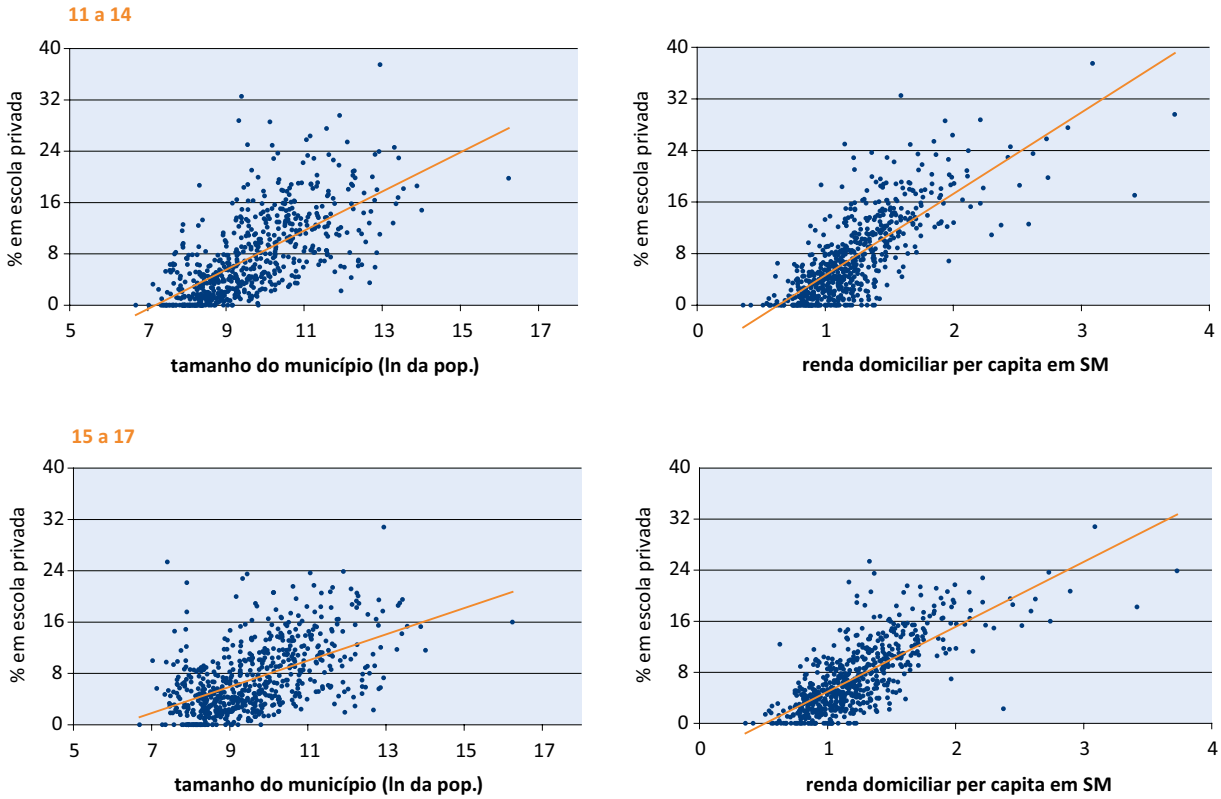
Outro fator relacionado à presença da rede privada de ensino é o tamanho do município. Para verificar essa correlação, vamos analisar o logaritmo da população do município e o porcentual de participação da rede privada no total das redes de ensino. Do mesmo modo, vamos comparar a renda média familiar *per capita* dos municípios em salários mínimos e o porcentual de participação da rede privada de ensino.

Para verificar se há uma relação positiva entre renda familiar e tamanho do município com nível de participação da rede privada para todos os públicos-alvo foram elaborados gráficos considerando-se os grupos de idade correspondentes às diferentes etapas da educação básica.

Os gráficos que compõem a Figura 2 mostram que a proporção de crianças e jovens que estudam na rede privada nos municípios está relacionada com o tamanho populacional do município e com o nível médio de renda familiar *per capita* municipal. Quanto mais populoso for o município e quanto maior for a sua renda média *per capita*, maior é a presença da rede privada de ensino.

Figura 2 – Proporção de crianças e adolescentes nos municípios do Estado de São Paulo que frequenta a rede privada, segundo tamanho e renda domiciliar per capita em salários mínimos dos municípios. Censo Demográfico de 2010.





Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

Outra dimensão da análise mostra a evolução da frequência à escola por grupos de idade segundo a rede de ensino – pública e privada – e a distribuição das famílias por décimos da renda[12]. Os dados utilizados são oriundos das PNADs dos anos 2001 e de 2012.

Podemos observar, nos gráficos a seguir, que o movimento de queda das matrículas da rede pública, apontado anteriormente, não ocorre de forma homogênea para todas as famílias, quando analisado segundo os decis de renda familiar *per capita*. O movimento de queda é bastante evidente entre as crianças e jovens pertencentes às famílias do 4º ao 10º decil da renda. No entanto, o movimento de crescimento de matrículas é inverso entre as famílias dos decis inferiores da renda (do 1º ao 3º decil da renda familiar *per capita*).

Também o crescimento de matrículas, observando especificamente a rede privada, não ocorre igualmente em todos os decis de renda. Entre o 1º e o 7º decil, há crescimento das matrículas, embora pequeno. Porém, a partir do 7º decil há queda de matrículas no período analisado.

12 Foi considerada a renda familiar *per capita*.

O crescimento da demanda pelo serviço educacional privado por uma parcela das famílias pode estar associado, em parte, à mudança na estrutura da distribuição da renda ocorrida no último decênio no Brasil. De acordo com Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, a renda familiar *per capita* no Brasil cresceu 33% entre 2001 e 2011. Assim, a renda familiar *per capita* passou de R$ 591,00 para R$ 783,00. No entanto, foi na "classe média" onde a renda familiar *per capita* mais cresceu. Enquanto a renda familiar *per capita* para o total das famílias cresceu 2,9% ao ano, na "classe média" esse crescimento alcançou a taxa de 4,2% ao ano[13]. Os dados aqui apresentados indicam que entre os anos de 2001 e 2012 a transferência[14] de crianças e jovens da escola pública para a privada ocorreu nos decis médios e inferiores da renda e não entre os estratos superiores da renda. Porém, há que se destacar que o movimento foi discreto e lento no período analisado.

Os dados a seguir apresentam a participação da frequência na escola das redes pública e privada, segundo a renda familiar para cada um dos grupos de idade correpondentes às etapas da educação básica.

O grande incremento das matrículas em creche mostrado anteriormente ocorre em todos os decis de renda familiar *per capita*, entre 2001 e 2012. Porém, foi mais intenso nos cinco primeiros decis da distribuição por renda familiar para as crianças que frequentavam creches públicas[15]. E com uma distribuição mais uniforme entre as crianças que frequentavam a creche privada considerando-se todos os decis de renda familiar *per capita*.

As crianças com idade entre 4 e 5 anos, que são público-alvo da pré-escola, passaram a ter mais acesso à escola e, isto ocorreu mais fortemente para o primeiro decil, puxado pela rede pública. Com relação à rede privada, o total de crianças que frequentava pré-escola particular praticamente não se alterou até o 6º decil de renda. Nos decis de renda familiar *per capita* subsequentes ocorreu um declínio no total de crianças que frequentavam creches.

O total de crianças com idade entre 6 e 10 anos que frequentavam escola pública foi incrementado ligeiramente nos dois primeiros decis de renda familiar *per capita* e caiu entre o 5º e o último decil de renda familiar *per capita*. O volume de crianças desta faixa etária que frequentava escola particular foi modestamente incrementado entre o primeiro e o sétimo decil de renda familiar *per capita* e sofre decréscimo entre o 8º e o último decil de renda familiar *per capita*.

Um movimento similar ao das crianças de 6 a 10 anos também é observado para as crianças com idade entre 11 e 14 anos. Para estas crianças houve um movimento sutil de incremento no total de crianças que frequentavam a rede privada até o 8º decil de renda familiar *per capita* seguido de um ligeiro declínio nos últimos decis.

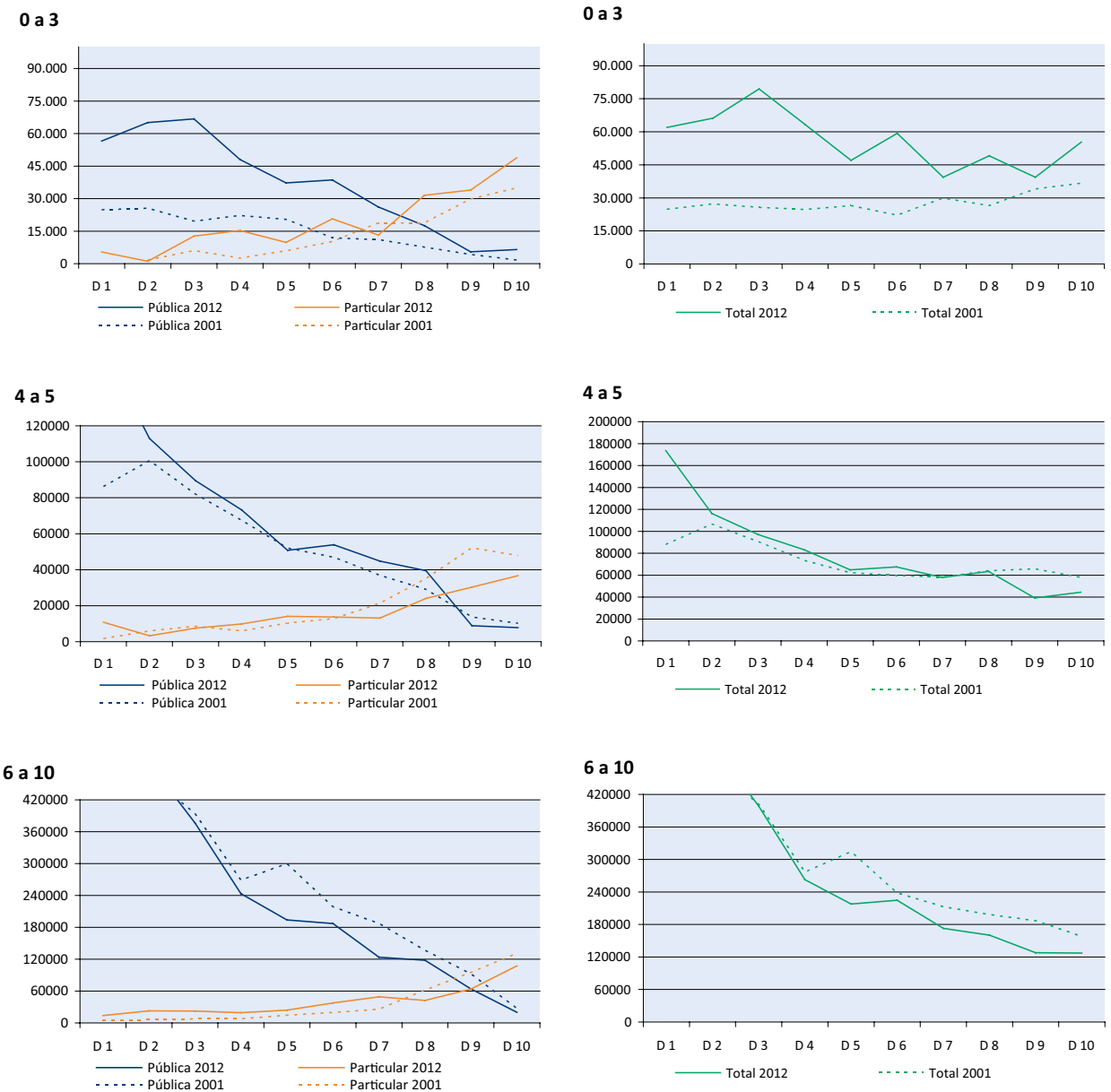
Os dados das PNADs referentes aos jovens de 15 a17 anos mostraram que houve incremento da frequência à escola pública nos dois primeiros decis de renda familiar *per capita* e queda a partir do 5º decil de renda até o último. Com relação à frequência à escola privada, o incremento foi muito pequeno até o 5º decil com subsequente queda pronunciada entre os dois últimos decis de renda familiar *per capita* (Figura 3).

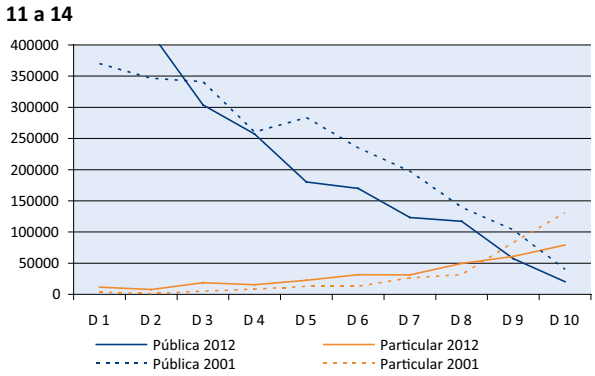
13 A classe média ou também chamada 'Nova Classe Média 'considerada neste estudo da SAE apresenta renda familiar per capita: entre R$ 291 e R$ 1.019. Ver: http://www.sae.gov.br/site/?p=17351#ixzz2wVaTRC3Z. Ainda segundo a Secretaria de Assuntos Estratégicos, estes resultados são consequência do crescimento do emprego com carteira assinada, sendo que na classe média 62% das pessoas são trabalhadores com carteira assinada.

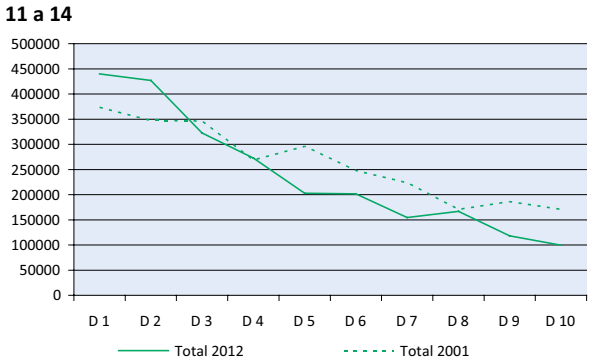
14 Devemos relativizar a situação de *transferência para a escola privada,* pois Nogueira (2003) alerta sobre as condicionalidades das famílias para manter essa opção: "os pais se submetem a um duro exercício de conciliação entre a mensalidade suportável e o orçamento (familiar), a distância viável do domicilio (e a escola) de modo a se tornar sustentável sua opção pela escola particular".

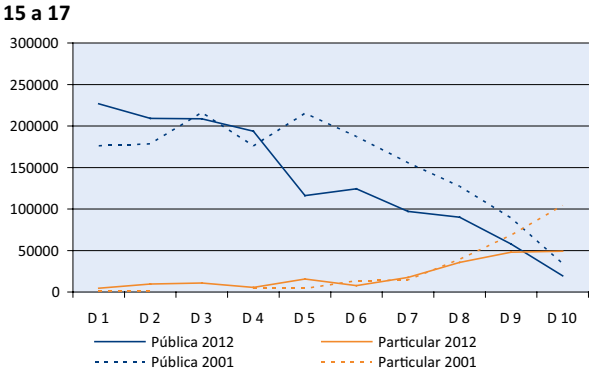
15 Incluídas as creches privadas conveniadas.

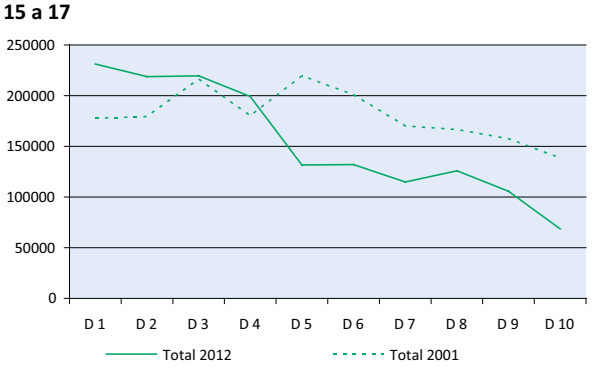
Figura 3 – Crianças e adolescentes que frequentam escola ou creche por faixa etária, segundo rede de ensino. Estado de São Paulo, 2001 e 2012.











Fonte: IBGE, PNADs 2001 e 2012.

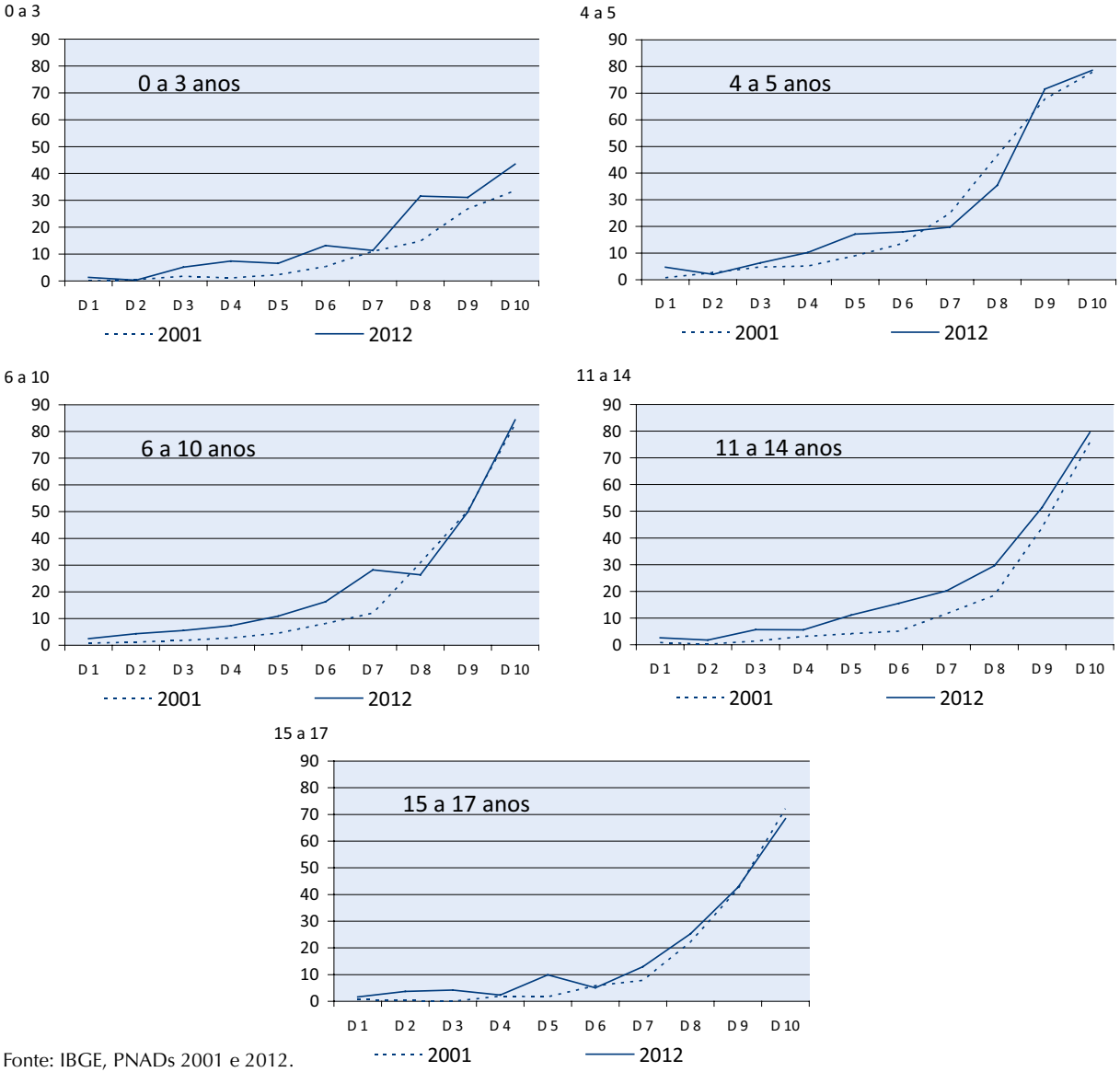
Levando-se em conta todas as faixas etárias, podemos dizer com relação à rede privada que houve incremento das matrículas, embora pequeno, entre o primeiro e o sétimo decil de renda no período analisado, e um movimento de queda mais pronunciado nos dois últimos decis onde se concentra a maior parte das matrículas na rede particular. Este movimento resultou, de qualquer forma, em um saldo positivo de matrículas da rede privada como foi visto anteriormente.

Ao contrário das matrículas na rede privada, com relação à rede pública observou-se um incremento principalmente nos dois primeiros decis de renda familiar *per capita*, que é onde está concentrada a maior parte das crianças, e queda entre o quinto[16] e o último decil, resultando em saldo negativo para a rede pública. Em termos de participação porcentual, as matrículas na rede privada ganharam espaço em praticamente todos os decis de renda familiar *per capita* e nas faixas etárias referentes à

16 Renda familiar *per capita* equivalente a R$ 730,00 ou renda familiar total de R$ 2.360,00 em 2012.

educação infantil e às duas etapas do ensino fundamental. Na faixa etária dos 15 aos 17 anos, o incremento na participação das matrículas na rede privada foi muito pequeno comparativamente às faixas etárias mais jovens (Figura 6).

Figura 4 – Porcentual de crianças e adolescentes que frequenta escola privada (%), segundo decis de renda familiar per capita. Estado de São Paulo, 2001 e 2012.



Fonte: IBGE, PNADs 2001 e 2012.

PARTE 3

4. Gasto das famílias brasileiras e paulistas com educação no período 2002/2003 a 2008/2009

Esta parte apresenta os gastos[17] das famílias brasileiras e, em especial, das paulistas para manter os filhos em escolas da rede privada a partir da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE[18] para os anos de 2002-2003 e 2008-2009[19].

São poucas as pesquisas sobre o gasto privado com educação no Brasil e no Estado de São Paulo. Curi e Menezes (2010) analisam os principais determinantes da decisão familiar de matricular os filhos nas escolas privadas. Concluem que esses determinantes são a educação da mãe, a renda familiar, a oferta de escolas públicas, o custo da educação no estado e a região de moradia. Com relação ao valor gasto com mensalidades, seu maior determinante é a renda familiar *per capita*, sendo que a *elasticidade-renda* é maior no ensino fundamental do que no ensino médio. Abrahão de Castro e Monteiro Vaz investigam, entre outras dimensões, a relação entre os gastos privados com educação e as características dos chefes, apontando que quanto maior o nível de escolaridade do chefe da família, maior a parcela de despesas correntes destinadas à educação, sobretudo ao pagamento de cursos regulares e essa tendência ocorre mesmo nas famílias com menor rendimento mensal.

De acordo com as informações da POF, 2008 e 2009, o porcentual do gasto das famílias com educação realizado no Estado de São Paulo é superior ao das famílias do Brasil – respectivamente, os percentuais são de 3% e de 2,5% das despesas totais com o item educação[20]. Em valores absolutos, os recursos médios gastos em educação foram de aproximadamente R$165,00 em São Paulo e de R$100,00 (em valores de janeiro de 2009) para o Brasil. Esses montantes incluem alunos das diversas etapas educacionais, bem como os diversos componentes de despesa[21].

Os porcentuais examinados segundo os vários itens de gasto em educação apontam que no Estado de São Paulo o gasto é superior ao observado para o Brasil em todos os subitens, com exceção de *livros didáticos* e *artigos escolares (*Tabela 5).

17 Os gastos ou despesas totais são compostos pelas despesas correntes, somadas ao aumento de ativo e diminuição de passivo. As despesas correntes incluem o consumo em geral (alimentação, habitação, educação, transporte, etc.), além de outras despesas correntes como impostos, contribuições trabalhistas, pensões, mesadas e doações, previdência privada, entre outros.

18 Esta pesquisa ocorre com frequência indeterminada, normalmente com um intervalo de 6 a 7 anos, a partir de pesquisa amostral nos domicílios brasileiros. Na POF, a família é considerada como a unidade de consumo. Portanto, se diferencia do conceito de família usualmente considerado no campo sociológico, como grupo de pessoas com laços de parentesco.

19 A amostra da POF 2002-2003 representa 48.534.638 milhões de famílias brasileiras com 175.845.964 milhões de pessoas e a POF 2008-2009 representa 57.815.504 milhões de famílias e 190.519.297 milhões de brasileiros.

20 Menezes-Filho, 2012, estima os gastos totais privados com educação no Brasil, verificando que esses são maiores que a média dos países da OCDE.

21 A POF possui a seguinte composição das despesas: a) cursos regulares, b) curso superior, c) outros cursos, d) livros didáticos, e) artigos escolares e f) outros gastos. "cursos regulares" (a) são constituídos por cursos pré-escolares, cursos de primeiro e de segundo graus. O item seguinte (b), "curso superior", dispensa maiores explicações. Na sequência (c) aparecem "outros cursos e atividades" que abrangem uma gama heterogênea de tipos de despesa, desde aula de natação a curso de doutorado. O grupo de gastos seguinte, (d), compreende subitens como assinatura de periódico técnico, livros, revistas e até aluguel de livro denominado por "livros didáticos e revistas técnicas". No segmento de "artigos escolares" (e) estão gastos com lápis, caneta, borracha e artigos de papelaria em geral. Por último, no grupo "outros" (f) constam despesas como caixa escolar, taxas, transporte, uniforme e excursões escolares, taxas de inscrição para concursos/vestibulares, inscrição em congressos, além de outros.

Tabela 5 – Participação porcentual dos subitens das despesas no total das despesas em educação das famílias paulistas e brasileiras: 2008/2009

	São Paulo	Brasil
Cursos regulares	27,1	26,0
Curso superior	34,3	31,6
Outros cursos	25,2	23,9
Livros didáticos	1,9	4,2
Artigos escolares	5,3	8,2
Outros gastos	6,1	6,0
Total	**100,0**	**100,0**

Fonte: POF 2008 – 2009 – microdados

O gasto em educação das famílias brasileiras e paulistas, distribuídas segundo os décimos[22] da renda média familiar *per capita* revela uma tendência de crescimento porcentual do gasto até o 9º decil. Em outras palavras, as famílias tendem a gastar mais em educação à medida que ascende o nível de renda. Essa tendência só não ocorre no décimo mais rico das famílias[23] (Tabela 6).

Tabela 6 – Participação porcentual das despesas em educação no total das despesas das famílias, segundo décimos de renda familiar per capita: 2008/2009

Décimo	Brasil	São Paulo
+Pobre	1,1	0,7
2°	1,5	1,3
3°	1,3	1,1
4°	1,5	1,3
5°	1,6	1,2
6°	1,9	1,6
7°	2,3	2,6
8°	2,6	2,9
9°	3,5	4,5
+Rico	2,8	3,0
Total	**2,5**	**2,9**

Fonte: POF 2008 – 2009 – microdados

No Estado de São Paulo, aproximadamente 86% das crianças e jovens em idade escolar estão matriculados em alguma etapa da educação básica, enquanto no Brasil esta proporção é um pouco maior (88,6%), provavelmente pelo fato de que esta unidade da Federação vivencie um estágio de transição demográfica mais avançada do que o brasileiro, ou seja, há proporcionalmente uma população em idade escolar (da educação básica) menor em São Paulo[24] do que no Brasil. Para se avaliar a despesa média das famílias com esses estudantes é importante considerar a rede de ensino na qual o aluno está matriculado.

Em todas as unidades da Federação brasileira, a rede pública é gratuita e grande parte dos livros escolares é distribuída por programas governamentais,

22 Utilizada a mesma distribuição dos décimos de renda para as famílias paulistas e brasileiras, sendo que as famílias paulistas têm peso menor nos décimos relativamente mais pobres por terem rendimentos mais elevados do que as famílias brasileiras.

23 Tanto na literatura internacional (MEHROTHA & DELAMONICA, 1998; CHISWICK & KOUTROUMANES, 1996) como na literatura nacional (CASTRO & VAZ, 2007; CURI & MENEZES, 2008; REMY, 2014) há afirmações sobre associação entre renda e gastos em educação. Entretanto, Castro & Vaz chamaram a atenção, com base na POF 2002-2003, para o fato de que apenas no décimo mais rico das famílias não se constatava a participação crescente. Os autores explicam que o rendimento do décimo mais rico é tal maior que o impacto dos gastos seria limitado por outras variáveis, como por exemplo, o tamanho médio da família.

24 São Paulo possuía aproximandamente12 milhões de alunos, dos quais pouco mais de 66% estavam matriculados no ensino fundamental e 19,6% no ensino médio.

fazendo, portanto, com que os recursos gastos pelas famílias sejam de menor monta. Já as famílias dos alunos matriculados na esfera privada, além das mensalidades, devem arcar com os livros didáticos.

Para avaliar as despesas com educação, calculamos o valor correspondente: a) ao ensino em geral e ao ensino relacionado especificamente à educação básica, b) à rede privada do ensino (educação básica); tanto para o Estado de São Paulo quanto para o Brasil. Foram selecionadas apenas as famílias com estudantes. Identificamos ainda a etapa/série e a rede escolar do aluno incluindo os diversos tipos de despesas (artigos escolares, livros, etc.), conforme o desenho da POF.

Os resultados mostram que tanto para a educação em geral quanto para a educação básica, as despesas realizadas pelos domicílios paulistas superam os valores encontrados para as famílias brasileiras em geral.

As despesas das famílias paulistas com educação básica privada superam os gastos das famílias brasileiras na mesma situação em quase 80%. Essa constatação apenas reforça a já mencionada associação positiva da renda com as despesas, inclusive de educação. O Estado de São Paulo detém quase um terço do produto brasileiro e a renda média total de suas famílias excede à das demais unidades da federação, o que também ocorre para as despesas médias em educação em relação à dos demais estados brasileiros à exceção do Distrito Federal.

Quando observamos os gastos em educação em geral[25] e em educação básica, vemos que no Estado de São Paulo o gasto médio é maior do que a média nacional. As famílias paulistas com membros exclusivamente no ensino privado gastaram quase 80% a mais com educação básica do que as famílias brasileiras no período 2008-2009 (Tabela 7).

Tabela 7 – Gastos médios das famílias paulistas com educação em geral, com educação básica (nas famílias com membros na rede pública e privada) e com educação básica (nas famílias com membros apenas na rede privada) em reais. 2008-2009.

Local	Educação em Geral	Educação Básica	
		Público e/ou Privado	Somente Privado
Brasil	100,64	81,19	283,36
São Paulo	164,74	132,8	507,78

Fonte: POF 2008 – 2009 – microdados. Valores de janeiro de 2009 em reais

A desagregação das despesas das famílias com educação básica entre as etapas de ensino fundamental e médio, conforme mostrado na Tabela 8, mostra que as famílias despendem valores inferiores com os alunos de nível fundamental do que com alunos de nível médio. Também se verifica que as despesas das famílias que têm gastos de educação somente na esfera privada são cerca de quatro vezes maior que as despesas das famílias que têm gastos tanto na esfera pública quanto na privada.

Tabela 8 – Gastos médios em educação das famílias paulistas com alunos matriculados no ensino fundamental e com alunos no ensino médio: na rede pública e ou privada e somente na rede privada. Estado de São Paulo, 2008-2009

	Público e/ou Privado	Somente Privado
Ensino Fundamental	121,30	488,58
Ensino Médio	177,76	667,04

Fonte: POF 2008 – 2009 – microdados. Valores de janeiro de 2009 em reais

25 Gastos em educação em geral referem-se a ensino superior, ensino fundamental e médio da esfera pública ou privada, além de cursos de ensino complementar. Os gastos em educação básica estão discriminados entre despesas médias mensais das famílias com alunos na educação básica pública e privada e despesas médias mensais das famílias com estudantes apenas na educação básica da rede privada.

A seguir apresentamos a evolução das despesas das famílias paulistas, exclusivamente em educação básica, ao longo dos anos 2000.

Os dados da POF revelaram que houve uma redução no gasto médio das famílias com despesas na educação básica da rede privada de quase 9%. As famílias em 2002-2003 gastavam em média R$ 558 passaram a dispender R$ 508 em 2008-2009. Este declínio deu-se, sobretudo, devido à queda mais acentuada para as famílias com gastos em educação básica da rede privada pertencentes aos dois primeiros quintis de renda familiar *per capita*. As famílias do primeiro quintil que gastavam cerca de R$ 85 com educação básica da rede privada passaram a gastar quase R$ 38. As famílias com os mesmos gastos pertencentes ao 2º quintil que dispendiam R$ 250 passaram a gastar R$ 206 no final do período estudado.

As famílias com gastos educacionais tanto privados quanto públicos também passaram a gastar menos. No início do período dispendiam R$ 163 e no final passaram a dispender R$ 133. No entanto, este resultado se dá fundamentalmente devido ao declínio do gasto para as famílias que fazem parte do último quintil de renda. Assim, estas famílias diminuíram o gasto de R$ 656 em 2002-2003 para R$ 594 em 2008-2009 (Tabela 9).

Tabela 9 – Gasto médio das famílias em educação básica subdivididos em gastos da esfera pública e privada e, gastos somente da esfera privada em Reais (R$) segundo quintis de renda familiar per capita. Estado de São Paulo (2002-2003 / 2008-2009).

Quintis de renda familiar per capita	Gasto Médio das Famílias com membros cursando a Educação Básica				Variação Percentual entre 2002-2003 e 2008-2009 (%)	
	2002-2003		2008-2009			
	com filhos no Ensino Público e ou Privado	com filhos somente no Ensino Privado	com filhos no Ensino Público e ou Privado	com filhos somente no Ensino Privado	com filhos no Ensino Público e ou Privado	com filhos somente no Ensino Privado
+Pobre	16,96	85,20	18,94	37,87	11,7	-55,6
2°	45,09	250,39	45,48	206,10	0,9	-17,7
3°	91,05	247,02	98,10	249,05	7,7	0,8
4°	272,44	520,88	281,28	521,19	3,2	0,1
+Rico	656,25	879,60	594,05	783,97	-9,5	-10,9
Total	**163,43**	**557,59**	132,80	507,78	-18,7	-8,9

Fonte: POF 2008 – 2009 – microdados

Em resumo, os dados apresentados nessa última parte indicam que no Estado de São Paulo o gasto médio realizado pelas famílias com educação é superior ao gasto médio das famílias no Brasil. Especificamente para o Estado de São Paulo foi possível identificar que as famílias passaram a dispender menos recursos com gastos educacionais quando comparamos o início e o final da década de 2000. Foi possível observar ainda que o declínio dos gastos foi mais acentuado entre as famílias mais pobres, do último quintil de renda.

5. Considerações finais

Os dados apresentados neste trabalho permitiram constatar no Brasil e no Estado de São Paulo, nos últimos anos, uma tendência à diminuição do total das matrículas na educação básica em decorrência da queda da fecundidade e consequente redução da população em idade escolar. Simultaneamente observa-se, especificamente na rede privada, um movimento oposto de crescimento das matrículas. Assim, é possível que esteja ocorrendo, embora lentamente, uma migração de crianças e adolescentes que estudavam na rede pública para a rede privada.

Esse movimento não é uniforme em todas as etapas do ensino básico. É mais significativo no ensino fundamental (sobretudo no 1º ciclo) onde ocorre o aumento mais acentuado da participação porcentual da rede privada em relação à rede pública. É necessário destacar que esse fenômeno ocorre em uma etapa do ensino na qual existe de forma abrangente a oferta pública e gratuita.

Esse já não é o caso das creches, etapa do ensino na qual o setor privado cresceu de forma ainda mais significativa. Porém, este fato provavelmente se deu, em parte, à limitada oferta pública, induzindo a maior participação da oferta privada. Nota-se também que nesta etapa não há a retração das matrículas públicas, ao contrário, essas crescem, num esforço de ampliar a restrita oferta gratuita, com a mesma intensidade observada na rede privada.

Na etapa da pré-escola o crescimento das matrículas privadas é menos expressivo e no ensino médio chega-se a observar retração das matrículas na rede privada, ao menos, no caso de São Paulo.

Em termos regionais a presença da rede privada no Estado de São Paulo tem maior concentração nas áreas metropolitanas, nos municípios maiores e mais ricos (em termos populacionais e da renda média das famílias) e nas regiões economicamente mais desenvolvidas do estado.

O aumento da demanda de serviço educacional privado pode estar associado à mudança na estrutura da renda ocorrida nas últimas décadas no Brasil. Os dados aqui apresentados indicam que entre os anos de 2001 e 2012, a transferência de crianças e jovens da escola pública para a privada ocorreu nos decis médios e inferiores da renda.

Em relação aos gastos com educação foi possível identificar, especificamente para o caso do Estado de São Paulo, que as famílias passaram a dispender menos recursos com gastos educacionais quando comparamos o início e o final da década de 2000. Constata-se ainda que o declínio dos gastos foi mais acentuado entre as famílias mais pobres, dos últimos quintis de renda. O que pode estar associado ao desenvolvimento de um mercado privado de educação básica voltado para esse segmento da população.

O incremento das matrículas na rede privada pode também estar associado a um movimento de preferência das famílias pela escola privada em detrimento da escola pública. Cabe questionar sobre os motivos que levam famílias pertencentes aos quintis inferiores de renda a escolher a escola privada para seus filhos. Os dados utilizados neste trabalho não possibilitam explorar a questão das preferências das famílias pelo ensino privado. No entanto, o artigo de Nogueira (2003) sobre famílias pertencentes ao *novo grupo social* que emerge da recente mudança da estrutura da renda no Brasil apresenta suas possíveis motivações. A autora destaca que a opção desses pais pela escola privada é recente e que essa escolha constitui um ato de consumo altamente instável – *não há nenhuma garantia dessas famílias de conseguirem manter seus filhos na rede privada, devido aos muitos condicionantes que devem estar presentes, ao longo dos anos de escolaridade de seus filhos. Entre esses condicionantes os entrevistados citam o custo da mensalidade, a proximidade da escola à residência; a viabilidade de transporte, o desempenho do filho para fazer jus ao investimento realizado, o equilí-*

brio positivo do orçamento familiar. Quanto aos motivos de rejeição à escola pública citam, com grande constância, a falta de segurança da escola, indisciplina, sujeira, briga, violência, roubo, armas, drogas, más companhias, bandidos, etc. Em contraposição à existência de disciplina, regras, segurança, presença de adultos responsáveis durante todo o período escolar, na escola privada. Nogueira cita também uma atitude de desconfiança por parte dos pais quanto à qualidade do ensino que é oferecido nas escolas públicas em relação à escola privada e o prejuízo no desenvolvimento educacional dos filhos acarretado pelas greves recorrentes dos trabalhadores da educação pública.

De forma que, segundo Nogueira, as motivações não são apenas ou prioritariamente relacionadas a qualidade do ensino, no sentido didático, pedagógico ou curricular, mas abrangem questões de padrão de gestão reconhecidos como fortemente inadequados nas escolas públicas – a questão da segurança aparece com grande destaque nas motivações da escolha pela escola pública.

Por outro lado, é conhecida a heterogeneidade das escolas privadas. Menezes Filho e Cury (2013) afirmam que o valor da mensalidade cobrada reflete a qualidade do ensino oferecido aos alunos – *"As escolas mais caras contratam professores e diretores com alto nível de qualificação, que utilizam métodos pedagógicos modernos e participam de programas de aperfeiçoamento; apresentam boas condições de infraestrutura, com salas de aula e laboratórios bem equipados, com sistemas de iluminação adequados e que permitem aos alunos acesso a computadores e equipamentos de última geração; possuem biblioteca com amplo acervo (jornais, revistas, livros didáticos); além de outras características que facilitam o aprendizado. Assim, o valor cobrado está diretamente relacionado a melhores condições de ensino, o que se reflete em mais aprendizado e, consequentemente, em melhor desempenho dos alunos nos exames de proficiência".*

Nesse sentido, é importante conhecer o perfil destes estabelecimentos privados que atendem à população que optou recentemente pelo ensino privado, ainda que seja de baixo custo. Conhecer a localização dessas escolas – se se encontram na periferia e ou em áreas mais vulneráveis –, conhecer o porte do estabelecimento e até que ponto elas concorrem com a oferta de escola pública são questões importantes para o planejamento das ações em educação. Desenvolver investigações que apontem as preferências das famílias pelo ensino privado e, também conhecer como são as escolas escolhidas é relevante para o entendimento desta tendência de crescimento da rede de ensino privada. Conhecer a qualidade de ensino dessas escolas é uma questão importante. As famílias que optaram pelo ensino privado, seja por questões de segurança ou porque reconhecem a escola privada como sendo de melhor qualidade, têm o direito de conhecer esta escola e, paradoxalmente, como apontou Chico Soares, em CENPEC (2012), a escola privada de ensino fundamental não é avaliada.

Em suma, embora o crescimento da rede privada de educação básica seja pequeno no conjunto do sistema educacional, indica um grande empenho das famílias em busca de melhor ambiente educacional, aprovando e desaprovando aspectos que consideram fundamentais na formação de seus filhos e é um alerta sobre a melhoria da qualidade do setor público e a necessidade de avaliação da rede privada.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. Y.; TELLES, S. M. B. S. Universalização e equidade: análise da evolução do acesso à Educação Básica. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, SEI, v. 18, p. 34-41, 2008.

CASTRO, J. A.; VAZ, F. M. Gastos das famílias com educação. In: Silveira, F. G. et al (Org.). **Gastos**

e Consumo das Famílias Brasileiras Contemporâneas. Brasília, IPEA, v. 2. p. 1-552, 2007.

CENPEC, Cadernos. Entrevista com Chico Soares: A avaliação como instrumento de garantia do direito à educação. **Cadernos Cenpec – Nova série**, [S.l.], v. 2, n. 1, jul. 2012. ISSN 2237-9983. Disponível em: <http://www.cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/98> . Acesso em: 19 Mar. 2014.

CHISWICK, B. R.; KOUTROUMANES, S. An Econometric Analysis of the Demand for Private Schooling, In: **Research in Labor Economics**, v. 15, p. 209-237, 1996. Disponível em: <http://heartland.org/policy-documents/econometric--analysis-demand-private-schooling>. Acesso em: 26/02/2013.

CURI, A. Z.; MENEZES FILHO, N. A. Os determinantes dos gastos com educação no Brasil. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico** (PPE), Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, abr. 2010. Disponível em <http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-660e543a-38938cb1082bab06da7a6a7d.pdf>. Acesso em: 10/11/2012.

CURI, A. Z.; MENEZES-FILHO, N. A. Mensalidade escolar, background familiar e os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2 , ago. 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeções Populacionais – IBGE (2013). **Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 2000-2060**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/dRXgYX>. Acesso em: jan. 2014.

MEHROTHA, S.; DELAMONICA, E. Household costs and public expenditure on primary education in five low income countries: a comparative analysis. In: **International Journal of Educational Development**, v. 18, n. 1, p. 41-61, jan. 1998.

MENEZES-FILHO, N. **Estimando os gastos privados com educação no Brasil**. 2012. São Paulo: Insper, Centro de Políticas Públicas, 2012. Disponível em: <http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2012/05/Gastos_privados_com_educacao_no_Brasil_0.pdf>. Acesso em: 15.03.2014.

MONTALI, l. (Coord.). **Relatório final do projeto desigualdade e pobreza nas famílias metropolitanas**: diagnóstico e recomendações para a redução das desigualdades. CnPq. Edital MCt/CnPq/MdS-SAGI nº 36/2010 – Processo 563760/2010-9. Campinas: NEPP/Unicamp, 2012.

NOGUEIRA, M. A. No fio da navalha: a (nova) classe média brasileira e sua opção pela escola particular. In: ROMANELLI, G.; NOGUEIRA, M. A.; ZAGO, N. (Org.). **Família & escola**: novas perspectivas de análise. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 109-130.

REMY, M. A. P. A. **Padrão de gastos em educação das famílias brasileiras ao longo dos anos 2000**. 2014. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2014.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Cartilha Vozes da Classe Média**. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/vozesdaclassemedia.pdf>. Acesso em 3 de mar. de 2014.

TORRES, H. G.; WALDVOGEL, B. C. O impacto da agenda demográfica nas políticas de educação, emprego e saúde no Estado de São Paulo. In: **1ª Análise**. São Paulo, n. 6, set. 2013. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/

produtos/primeira_analise/pdf/Primeira_Analise_n6_setembro_2013.pdf>. Acesso em 27/01/2014.

ANEXO – Informações sobre a POF

Os objetivos principais da POF são mensurar as estruturas de consumo, dos gastos, dos rendimentos e da variação patrimonial das famílias[26]. Neste trabalho utilizam-se as POFs 2002-2003 e 2008-2009[27]. Essas duas versões diferem das anteriores[28], pois passam a cobrir todo o território nacional. Além dos gastos monetários incorporaram também os gastos não monetários. O desenho amostral da pesquisa permite obter resultados espaciais para o Brasil, grandes regiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) e unidades da Federação, o que é fundamental em um estudo para São Paulo.

Foram investigados apenas os domicílios particulares permanentes[29], nos quais se identifica a unidade básica da pesquisa, isto é, a unidade de consumo. "A unidade de consumo compreende um único morador ou conjunto de moradores que compartilham da mesma fonte de alimentação ou as despesas com moradia" (IBGE, 2010, p.17).

Deflação de rendimentos e despesas nominais

Para possibilitar a comparação entre informações referentes a rendimentos e gastos nominais em instantes distintos foi necessário levar-se em consideração a inflação entre este hiato temporal, isto é, entre janeiro de 2003 e janeiro de 2009. Adotou-se o INPC como deflator, sendo os valores correntes da POF 2002-2003 multiplicados por 1,391437, a fim de expressá-los em reais de janeiro de 2009. O INPC costuma ser o índice mais utilizado por basear-se justamente na cesta de consumo.

Procedimento metodológico

Foram retiradas da amostra observações com informações ignoradas para o peso de expansão e outros atributos como: anos de estudos e raça/cor do responsável pela família.

26 Isso permite o cálculo dos índices de custo de vida, ou seja, a determinação e atualização das estruturas de ponderação de dois índices de preços do IBGE – o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A pesquisa investiga os bens consumidos e os serviços utilizados pelas famílias brasileiras durante um ano, além do que representa este conjunto de gastos na despesa global, resultando no conhecimento da parcela do consumo das famílias no Sistema de Contas Nacionais (SCN) e da cesta básica de compras da população.

27 Historicamente, a primeira POF data de 1987-1988 e as demais ocorreram em 1995-1996, 2002-2003 e 2008-2009.

28 As pesquisas de 1987-1988 e 1995-1996 foram realizadas apenas nas nove principais regiões metropolitanas do País, mais os municípios de Brasília e Goiânia.

29 De acordo com o conceito do IBGE, o domicílio particular permanente destina-se à habitação de uma ou mais pessoas, ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, sendo todo ou parte destinado exclusivamente à moradia. (IBGE, 2010 p. 17)

Reformas Institucionais

PARTE III

Reorganização das escolas estaduais paulistas: novo modelo pedagógico, ciclos e municipalização

Rose Neubauer

A partir de 1995, a rede estadual de ensino paulista, responsável por 90% das matrículas do ensino fundamental e médio, com estrutura gigantesca e altamente centralizada, passaria por profundas modificações.

Para mudar o grave quadro de repetência e evasão, que atingia mais de 25% dos 6,7 milhões de alunos da rede estadual, o governo recém empossado priorizou três eixos de política educacional. Em livro sobre a história da educação no Brasil e em São Paulo, Marcílio (2005) assim define esses eixos: "*1. racionalização organizacional, com enxugamento da máquina; informatização dos dados gerenciais e reorganização da rede física, com a implementação de um novo modelo pedagógico; 2. mudanças nos padrões de gestão, por meio de uma política de desconcentração e de flexibilidade, dando maior competência e recursos para as Diretorias de ensino e as unidades escolares, e finalmente, por uma política de parceria com os Municípios, na gestão do ensino fundamental; 3. melhoria da qualidade do ensino, através das ações integradas que envolveram compra de materiais didáticos de qualidade pelas escolas, livros de literatura e equipamentos, valorização do magistério, correção do fluxo escolar, construção de uma cultura avaliativa, extensão do período escolar de 4 para 5 horas, prevenção contra drogas etc. E mais: foi implantada em todas as escolas uma coordenação pedagógica, com programas de recuperação de alunos defasados e de capacitação de professores.*"

A. Reorganização: novo modelo pedagógico e progressão continuada em ciclos[1]

A racionalização organizacional envolveu várias medidas e uma das primeiras efetuadas foi a reorganização das escolas estaduais. Anunciada em 1995 e vigorando a partir do ano seguinte, tinha como objetivo implantar um novo modelo pedagó-

1 O programa de ações desenvolvido pela Secretaria de Educação entre 1995 e 2002 denominou-se Escola de Cara Nova.

gico com cinco horas diárias de permanência dos alunos na escola; ambientes escolares adequados a cada faixa etária e aulas adicionais de reforço e recuperação para garantir aos alunos aprender em progressão continuada.

A organização escolar existente, em 1995, regia-se pela lei nº 5.692/71, que fixara as diretrizes e bases da educação e instituíra o ensino fundamental obrigatório e gratuito, de oito anos. A lei não estabeleceu que os oito anos fossem ofertados em um único estabelecimento. Entretanto, a pressão por vagas levou, a partir de 1976, os sistemas de ensino a optarem por unificar numa única escola as oito séries. Esperavam, assim, otimizar recursos físicos, humanos e favorecer a integração das séries iniciais com as finais.

No entanto, vinte anos após a junção dos antigos primário e ginásio, poucas escolas públicas paulistas ofertavam ensino de oito anos integrado e de qualidade. Em geral, as classes de 1ª à 4ª série funcionavam em horários diferentes das demais, dificultando o contato entre docentes e impedindo o planejamento articulado e a integração das várias disciplinas. Além disso, para atender à demanda, as escolas passaram a abrigar, também, o ensino médio e a funcionar em quatro ou mais turnos, com menos de quatro horas de aula por dia, o que tornou caótico o uso do equipamento escolar e piorou a qualidade do ensino.

Essa configuração trouxe alguns problemas críticos à rede estadual:

- as diferentes faixas etárias atendidas numa mesma escola, levavam os diretores a enfrentar inúmeros entraves para desenvolver projetos adequados a cada segmento de ensino
- as condições de trabalho dos professores foram afetadas. A diversidade de séries atendidas e o crescimento de escolas pequenas conduziram à oferta de poucas classes de 5ª à 8ª séries e ensino médio nessas unidades escolares, obrigando os professores a se deslocar por até quatro escolas para completar sua jornada de trabalho
- o espaço escolar não permitia um uso pedagógico adequado, pois impossibilitava colocar permanentemente à disposição dos alunos mobiliário e materiais didáticos apropriados às diferentes faixas etárias

Estudo feito pela administração da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE), no início dos anos 1990, já apontava esses problemas (São Paulo, 1991), mas nenhuma iniciativa fora tomada para corrigi-los. Em 1995, havia clareza da necessidade de um novo modelo pedagógico e a reorganização da rede estadual seria o primeiro passo nessa direção.

Pressupostos que orientaram a reorganização

O pressuposto básico que orientou a reorganização foi o de que o ambiente é fator fundamental para estimular a aprendizagem. Por conseguinte, o ambiente escolar deve apoiar e estimular os alunos de diferentes faixas etárias a enfrentar o desafio de aprender com sucesso e a preparar-se para confrontar o mundo em que vivem.

Do mesmo modo, consiste fato inquestionável que a organização do espaço da escola e da sala de aula influencia não só a aprendizagem mas também o ensino.

Além disso, estudos e pesquisas sobre desenvolvimento e cognição indicam que crianças e jovens tem padrões de aprendizagem bastante diferenciados e requerem espaços e situações de aprendizagem diversos.

Crianças mais jovens devem estudar em ambientes facilmente identificados, de modo a propiciar-lhes segurança e orientação. Nessa idade, a aprendizagem exige concretude. É preciso manipular materiais, observar fenômenos, recortar e classificar, folhear livros e interpretar gravuras. Ma-

teriais devem estar na sala de aula, à disposição das crianças, estimulando a descoberta. Espaços ao ar livre para jogos e brincadeiras, playgrounds com escorregadores, gangorras, etc.

Por outro lado, pré-adolescentes e jovens requerem espaços e equipamentos pedagógicos adequados ao seu desenvolvimento cognitivo e emocional: computadores, laboratórios, mapas, bibliotecas, livros para pesquisa e extensão dos conteúdos escolares. A escola deve possuir quadra de esportes para práticas esportivas coletivas bem como atividades musicais, teatrais que estimulem o protagonismo e participação em projetos sociais constitutivos da formação do cidadão.

O modelo pedagógico da rede estadual paulista obrigava a convivência, numa mesma unidade escolar, de crianças pequenas com adolescentes e até adultos, desconsiderando diferenças biológicas, cognitivas e psicológicas, o que impedia a existência de ambientes de aprendizagem adequados.

Estudos efetuados sobre a ocupação das escolas mostravam que a reorganização da rede permitiria mudar radicalmente esse modelo. A separação dos alunos em dois tipos de escolas: uma, que atendesse crianças de 1ª à 4ª séries do ensino fundamental e, outra, que abrigasse pré-adolescentes, de 5a à 8a séries, e/ou jovens do ensino médio, possibilitaria:

- **diminuir o número de turnos na maioria das escolas**: enquanto as escolas de 1ª à 4ª funcionariam em apenas dois turnos diurnos; as de 5ª à 8ª séries e de ensino médio teriam dois turnos diurnos e um noturno. Além disso, haveria uma hora vaga entre cada turno
- **assegurar aos alunos uma hora diária de permanência em sala de aula**: com a redução do número de turnos, os alunos passariam a ficar cinco horas por dia na escola. Isto significava ampliar a jornada escolar em 180 horas anuais
- **adequar espaços físicos, mobiliários e equipamentos a cada nível de ensino**, segundo a faixa etária da clientela atendida
- **promover a fixação do corpo docente em uma ou duas escolas**, o funcionamento das mesmas séries nos vários turnos da escola (1ª a 4ª ou 5ª a 8ª) possibilitava maior oferta de aulas aos professores para completar sua jornada

Algumas medidas preliminares, porém, eram necessárias para o sucesso da reorganização: o cadastramento dos alunos; o planejamento criterioso do processo de operacionalização e a divulgação de informações às equipes escolares, aos alunos e suas famílias.

O cadastramento dos alunos do ensino fundamental e médio era prioritário pois permitia saber exatamente quantas crianças e jovens frequentavam as escolas, uma vez que os dados do Censo de 1991 e as informações da SEE sobre matrículas eram muito diversos[2].

A origem dessa discrepância parecia residir nas práticas correntes à época das escolas manterem a vaga de alunos evadidos, pressupondo seu eventual retorno, e das famílias matricularem a criança ou o jovem em várias escolas para garantir uma vaga ou transferência.

2 Em entrevista à Folha de São Paulo em 5/9/95, a administração assim justificava o cadastramento. "A ideia de cadastrar os estudantes partiu da constatação de que sem um controle informatizado é impossível administrar de forma eficiente a rede estadual com 6.700 escolas, nas quais estudam quase sete milhões de alunos. É inadmissível num Estado como São Paulo, onde os mais sofisticados avanços tecnológicos estão difundidos, não existir essa base de informações. Um dado importante revela a dimensão do desconhecimento sobre quantos são e onde estão os alunos: o censo de 1991, do IBGE, mostra que naquele ano residiam no Estado 3.388.615 crianças com idade entre 7 e 12 anos. Entretanto, pelos dados educacionais, 3.554.370 crianças nessa faixa etária estavam matriculadas nas escolas paulistas. Considerando que nem todas as crianças frequentavam escolas, onde estão essas 165.755 matrículas fantasmas? [...]"

Em 11 de setembro de 1995 – Dia Estadual do Cadastramento de Alunos – as aulas foram suspensas e o cadastramento realizado. Os estudantes compareceram às escolas com documento de identificação (certidão de nascimento ou carteira de identidade) e endereço residencial. Em cada sala de aula, um professor orientou pais, responsáveis e/ou alunos no preenchimento de uma ficha cadastral que serviu de base para a emissão do RA (Registro do Aluno), imprescindível, desde 1996, para efetivação da matrícula e para assegurar a vaga do aluno até o final do ensino médio.

O cadastramento detectou 286 mil matrículas duplicadas e a ocupação real das escolas e salas de aula. Assim, possibilitou melhor utilização dos prédios escolares, disponibilizou centenas de vagas e gerou economia de recursos, em decorrência do não envio de milhares de merendas e livros didáticos a alunos não existentes.

Desde 1996, as matrículas ocorreriam sistematicamente em setembro e organizadas em conjunto com a rede municipal, a fim de orientar, com antecedência, a construção de salas de aula e garantir vaga aos estudantes.

O planejamento detalhado da operacionalização da reorganização, iniciado em junho de 1995, foi um processo complexo e crucial para o sucesso da mudança proposta. Sob a coordenação da assistência técnica do gabinete da SEE, das coordenadorias e diretorias de ensino, supervisores e diretores de escolas deslancharam várias ações envolvidas nessa operacionalização. Cada município e região foram minuciosamente examinados na busca de soluções que levassem em conta a complexidade de cada área. O trabalho exigiu o uso de mapas atualizados, com localização das escolas e indicação das barreiras físicas; informações sobre a situação socioeconômica e demográfica da população; dados sobre a evolução do número de escolas, classes e matrículas; plantas detalhadas das escolas e informações sobre prédios municipais.

Foram organizadas reuniões por escola envolvendo a comunidade para apresentar e discutir a proposta de reorganização e colher sugestões de como aprimorá-la. Foram consultados os conselhos de escola, a comunidade local e as prefeituras.

Ao mesmo tempo, para melhor difundir e socializar as informações, a SEE elaborou e distribuiu várias publicações. A primeira (São Paulo, 1995a) orientava a racionalização organizacional das mudanças e destinava-se à equipe técnica das diretorias de ensino; outra, destinada aos diretores das escolas e suas equipes (São Paulo, 1995b) dava orientações sobre procedimentos e pressupostos da reorganização. Uma terceira publicação (São Paulo, 1995c), com a fundamentação pedagógica e as vantagens da reorganização para o ensino e a aprendizagem foi elaborada e distribuída nas escolas a todos os docentes e; finalmente, um folheto ilustrativo (São Paulo, 1995d) explicando o que era a reorganização e seus benefícios foi encaminhado a todos os alunos e às suas famílias.

Em 26 de outubro, a SEE lançou o programa de reorganização das escolas estaduais, com ampla divulgação nos meios de comunicação de massa e, em 21 de novembro de 1995, o decreto nº 40.4733, estabelecia oficialmente o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual.

A administração enfrentaria resistências de educadores, sindicalistas e parlamentares. Argumentavam que a reorganização separaria membros de uma mesma família, ocasionando-lhes custos adicionais de transporte e tempo; que os índices de evasão aumentariam porque o número de classes seria reduzido e as salas ficariam superlotadas.

Apoios também vieram, entre eles cabe destacar o do Conselho Estadual de Educação, da Udemo (Sindicato dos Diretores de Escolas da Rede Estadual) e de Associações de Pais, como o Movimento Pró-Educação.

---

3 Diário Oficial do Estado de São Paulo.Publicado em 21/11/1995 na Secretaria de Estado e Gestão Estratégica.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como juízes da Infância e da Juventude, tentaram suspender o processo. Suas objeções foram esclarecidas, arguidas e o processo deslanchado.

Em dezembro de 1995, as matrículas foram confirmadas e as famílias orientadas sobre qual escola seus filhos frequentariam no próximo ano. Em 1996, as aulas começaram para os 6,7 milhões de alunos da rede estadual com 4638 escolas reorganizadas, ou seja, 69 %. Além disso, 295 escolas com mais de um prédio ou anexos conseguiram reorganizar-se internamente, os alunos foram separados por faixa etária (Tabela 1). No primeiro dia de aula cerca de três milhões de alunos mudaram de escola e, graças ao compromisso e competência dos profissionais da rede estadual, esse processo ocorreu sem problemas.

Tabela 1 – Perfil das escolas antes e após reorganização

Tipo de escola	1995	1996
CB a 4ª série	559	3.025
5ª a 8ª série	-	410
5ª a 8ª e 2ª grau	-	1.066
2o grau (+ CEFAM)	104	137
CB a 8ª e 2º grau com separação de ambiente	-	295
CB a 8ª série	3.659	1.008
CB a 8ª e 2º grau	2.461	779
Total	**6.783**	**6.720**

69% DAS ESCOLAS ORGANIZADAS NO MODELO PEDAGÓGICO ADEQUADO ÀS FAIXAS ETÁRIAS

Fonte: CIE – Centro de Informações Educacionais – SEE/SP

A reorganização permitiu a dispensa de vários profissionais que lecionavam sem habilitação e a extinção de 63 escolas ociosas (posteriormente com a ampliação da reorganização elas somariam 148) localizadas em regiões com população decrescente ou bairros residenciais transformados em comerciais. Os alunos foram remanejados para escolas próximas de suas casas e os prédios tiveram finalidades sociais, como postos de saúde, escolas municipais de educação infantil etc.

O cadastramento e a reorganização possibilitaram uma política de ampliação e construção escolar mais específica com maiores investimentos nas áreas onde existiam turnos escolares encurtados, fruto do planejamento deficiente das administrações anteriores.

O montante de construções realizado até 2002, com criação de mais de um milhão de

Tabela 2 – Perfil das escolas por modalidade e nível de ensino 2002 a 2013

Tipo de escola		2002		2008		2013	
		n	%	n	%	n	%
Reorganizadas	1ª a 4ª série	1.246	23,0	1003	19,3	838	16,6
	5ª a 8ª série	340	6,3	162	3,1	186	3,7
	ensino médio	166	3,1	184	3,54	281	5,6
	Cefam	53	0,9				
	5ª a 8ª série e ensino médio	2.231	41,1	2.754	52,89	2.847	56,4
	subtotal	4.036	74,4	4.103	78,8	4.152	82,2
Não Reorganizadas	1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série	517	9,5	224	4,3	226	4,5
	1ª a 4ª série e ensino Médio	73	1,3	41	0,8	37	0,7
	1ª a 4ª; 5ª a 8ª e ensino Médio	799	14,7	839	16,1	634	12,6
	Subtotal	1.389	25,6	1.104	21,2	897	17,8
	Total	**5.425**		**5.207**		**5.049**	

Fonte: CIE – Centro de Informações Educacionais – SEE/SP

vagas, seria inédito na história da rede estadual[4]. Ele foi viabilizado, de um lado, pelo repasse de recursos às APMs das escolas e às prefeituras, para construção ou ampliações de escolas (Anexos I e II), e pela instalação de um Sistema Informatizado de Controle Gerencial (SIG) para racionalizar custos, dimensões e qualidade das construções.

Independente das resistências iniciais, a reorganização das escolas foi consolidada: 74% em 2002; 79% em 2008; 82%, em 2013 (Tabela 2).

Avanços iniciais da reorganização

A reorganização possibilitou, de imediato, algumas mudanças: aumento de 180 horas anuais de permanência na escola para a maioria dos alunos; adequação dos ambientes pedagógicos; horas adicionais de reforço e recuperação para garantir a aprendizagem dos alunos.

4 As gestões anteriores (1987 a 1994) haviam, juntas, criado 395.220 novas vagas, com consequente redução da jornada escolar. Entre 1995 a 2002, a Secretaria da Educação disponibilizou 1.075.725 vagas e aumentou a jornada escolar de milhares de alunos.

Cinco horas diárias de aula para a maioria dos alunos

Por que foi possível?

A existência de grande número de escolas pequenas (cinco a sete salas de aula) com todas as séries e níveis de ensino, associada a altos índices de reprovação, resultara numa baixa ocupação das classes nas séries mais avançadas. Turnos escolares eram multiplicados independente de existirem escolas próximas, com 10 a 15 alunos por classe, a partir da sexta série e números ainda menores de alunos no ensino médio.

Ao organizar as escolas em dois tipos – para atender alunos das séries iniciais ou das finais – e colocar em uma única escola alunos de escolas próximas com classes ociosas, o uso do espaço era racionalizado. Nesse processo, classes foram extintas o que possibilitou diminuir o número de turnos das escolas e ampliar a jornada diária de quatro para cinco horas para milhões de alunos do turno diurno. Além disso, a disponibilização, pelo cadastramento, de milhares de vagas foi crucial.

A Tabela 3 mostra os ganhos da reorganização já em 1996: diminuição de 50% das escolas funcionando em quatro e cinco turnos e aumento para a maioria dos alunos do número de horas/aula anuais de 720 para 900 horas. Em 1997, com a ampliação, pela LDB 9394/96, do ano letivo de 180 para 200 dias, seriam 1.000 h/aula anuais no diurno para 70% das escolas. Isso representou, desde 1995, um aumento de 40% na jornada escolar.

Tabela 3 – Turnos escolares e duração da jornada antes e depois da reorganização

Número de turnos	1995		1996	
	escolas	%	escolas	%
Cinco turnos	214	3,1	68	1,0
Quatro turnos	825	12,2	446	6,6
Três turnos (dois diurnos cinco horas e um noturno)	4.598	67,8	3.493	52,1
Dois turnos (diurno de cinco horas)	999	14,7	2.379	35,4
Um turno (diurno de cinco horas)	147	2,2	329	4,9
Total	**6.783**	**100,0**	**6.715**	**100,0**

Fonte: CIE – Centro de Informações Educacionais – SEE/SP

Adequação dos ambientes pedagógicos: salas-ambiente e materiais didáticos

Na medida em que as mesmas classes eram utilizadas por alunos de faixas etárias e séries muito diferentes, era necessário manter os escassos materiais existentes trancados em armários ou no almoxarifado da escola, o que desestimulava os professores a usá-los no cotidiano da sala de aula. Negava-se aos alunos a possibilidade de contar com ferramentas de apoio e enriquecimento da aprendizagem.

A reorganização permitiu mudar esse quadro. A partir de 1996, a transformação das salas de aula em salas-ambiente de aprendizagem é proposta e, através das Associações de Pais e Mestres (APMs), as escolas recebem recursos para escolherem e adquirirem equipamentos e materiais pedagógicos que julgassem necessários e adequados a seu projeto pedagógico[5] (Neubauer e Cruz, 2006).

As salas-ambiente eram consideradas oficinas de construção do saber, espaços para agregar os materiais dispersos na escola, facilitar e estimular os alunos à participação, troca de experiências, observação e criatividade. Além dos materiais adquiridos pela escola, poderiam conter outros produzidos ou emprestados por alunos e professores – livros, revistas, jogos, CDs etc. Buscavam decretar o fim do quadro-negro como único recurso usado no processo de ensino e aprendizagem, assim como a disposição permanente das carteiras em fila indiana voltadas para o professor. Propunham arranjo de mesas e cadeiras variando em função da atividade proposta e dos objetivos que se pretendia alcançar.

As salas das turmas de 1ª à 4ª séries deveriam ser organizadas, preferencialmente por série (usadas por alunos de uma mesma série nos vários turnos, manhã e tarde) e abrigar os materiais e recursos da série que ficariam permanentemente à disposição das crianças para exploração e estimulação.

Unidades que atendiam alunos de 5ª à 8ª séries e ensino médio eram estimuladas a organizar salas-ambiente por disciplina, equipadas com os recursos didático-pedagógicos da escola para o desenvolvimento desses conteúdos. O professor da disciplina permanecia na sala e, ao final de cada aula, os alunos locomoviam-se de uma sala-ambiente para outra.

Publicações encaminhadas às escolas (Cenpec,1996; São Paulo, 1997a) apresentavam, de forma integrada, a proposta de salas-ambiente, objetivos, formas de organização e sugestões e uso de materiais pedagógicos de acordo com a faixa etária dos alunos e as áreas curriculares. Para orientar as compras, as escolas receberam publicações sugerindo como usar diferentes materiais para enriquecer os Parâmetros Curriculares Nacionais. Além disso, os assistentes técnicos das diretorias de ensino foram capacitados para estimular e auxiliar a escola a organizar salas-ambiente.

Houve escolas em que professores e diretores resistiram à implementação desse recurso considerando absurdo os alunos deslocarem-se a cada intervalo, pois se dispersariam com essa movimentação. Por outro lado, professores de escolas que aderiram à mudança reconheceram que, com aulas duplas (110 minutos de duração) e material didático-pedagógico à mão, o rendimento dos alunos era maior[6]. Os alunos faziam pesquisas, ampliavam suas fontes de consulta, reuniam-se em grupos, discutiam[7].

5 Em 1996, por exemplo, as APMs receberam R$ 53 milhões para adquirir material pedagógico para os diferentes componentes curriculares; R$ 17 milhões para mobiliário para esse material; R$ 11 milhões para a compra de aparelhos de TV, vídeos etc.

6 O *Diário do Grande ABC* publicou várias entrevistas em 1997, entre elas, a reportagem (junho de 1997), *"Aluno motivado exige mais do professor"* sobre escola em Ribeirão Pires, que conseguira transformar todos os espaços destinados ao ensino em salas ambiente.

7 Algumas experiências de salas-ambiente encontram-se relatadas no Jornal *Escola Agora*, publicado pela Secretaria de Estado da Educação, com apoio da Unicef e enviado a todos os docentes: Ano II, No.7, out.1996 & No.8, dez.1996; Ano III, No.15,out.1997.

Garantia de horas de recuperação paralela e nas férias

Ciente da importância de garantir a aprendizagem dos alunos, a administração instituiu, a partir de 1996, dois tipos de recuperação: a paralela e a nas férias, em janeiro. Tinham o objetivo de dar apoio adicional a alunos com dificuldade de aprendizagem para reverem conteúdos disciplinares e alcançarem o desempenho médio de seu grupo classe.

A recuperação paralela ocorria até três vezes por semana, durante todo o ano escolar, a partir de março, fora do período regular das aulas, entre os diferentes turnos escolares. Ela tornou-se possível devido à reorganização que permitiu uma hora vaga entre cada turno escolar[8].

As classes de recuperação tinham número menor de alunos – entre 10 e 15 – e eram regidas por docente habilitado a lecionar na série ou disciplina, ainda que de outra escola. Abrangiam também os alunos do ensino médio.

Em 17 de dezembro de 1996, a Secretaria de Educação, considerando as disposições exaradas no parecer nº 492/96 do Conselho Estadual de Educação, estabelece, pela resolução SE-183, a sistemática de recuperação e avaliação nas férias que ocorreria para alunos de todas as séries com resultados insatisfatórios, em janeiro de 1997. Dada a importância dessa recuperação para manter o aluno motivado e não retroceder em sua aprendizagem, vários materiais e publicações seriam produzidos e enviados às escolas até 2002, orientando e oferecendo sugestões enriquecedoras à recuperação nas férias[9] (São Paulo, 1996a, 1997b, 1997c, 2000a, 2001, 2002a).

Em 1997, a administração envia folheto (São Paulo, 1997d) a todos os alunos e famílias estimulando e explicando a importância de participar da recuperação nas férias de janeiro de 2008, também estendida aos alunos do ensino médio. Em 10 de abril de 1999, o Diário Oficial do Estado comunicava, em Atos do Governo, os resultados do programa Escola nas Férias: atingia 486.330 alunos, dos quais 85% haviam sido aprovados. Ou seja, milhares de estudantes recuperavam suas dificuldades e progrediam no ano seguinte.

Entre 1997 e 2002 – desconsiderando custos adicionais – a administração estimularia a recuperação paralela e, nas férias, ampliando a jornada de milhares de alunos para além das 1000 h/ano. Essa sistemática impactaria principalmente o noturno e o ensino médio, com frequência de alunos mais velhos e inseridos no mercado de trabalho.

A partir de 2003, a recuperação paralela e a nas férias eram abandonadas e seriam retomadas só em 2008 e 2009 e, de forma parcial, em 2013.

Novos avanços e a progressão continuada em ciclos

Além das mudanças apresentadas, outras ocorriam na rede estadual desde 1995, dando suporte ao novo modelo pedagógico. Em 4 de dezembro de 1995, o decreto nº 40510, assegurava cinco horas de aula/dia no período diurno aos docentes e garantia:

- nova jornada de trabalho aos professores:
  - 30 horas/aula, na regência de classe
  - 2 horas de trabalho pedagógico coletivo na escola (HTPC)
  - 8 horas-atividade em local de livre escolha
- carga suplementar de até três horas semanais a todos professores para projetos de reforço e recuperação

8 A recuperação paralela era ofertada das 12h às 13h, até três vezes por semana, para alunos que estudavam das 7h às 12h, e para os que iniciavam as aulas às 13h. Para os alunos do noturno, ela ocorria das 18h às 19h ou aos sábados.

9 A partir de 1999, começaram a ser enviadas às escolas publicações propondo para recuperação nas férias projetos que aglutinassem as experiências de alunos e professores: em 1999, O "Jornal na Sala de Aula"; em 2000, Recuperação em Revista; em 2001, Em foco: a escola nas férias.

- presença de professor-coordenador no diurno e noturno em todas as escolas para implementar o projeto pedagógico e articular o reforço e a recuperação.

Além disso, desde 1997, as escolas começaram a receber para o seu planejamento relatórios detalhados dos resultados dos seus alunos no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) (São Paulo, 1997e) que lhes permitia identificar seus pontos frágeis e tomar decisões para correção dos mesmos.

Para facilitar a compreensão sobre as mudanças que estavam ocorrendo na rede estadual, no início de 1997 a administração elabora uma publicação denominada "O que já mudou na escola pública paulista" (São Paulo, 1997f) informando e esclarecendo as mudanças (inclusive as relativas a salários e carreira docente) que foi enviada a diretores de escolas, docentes, pais e alunos para subsidiar reuniões de pais e mestres, das APM e dos Conselhos da Escola.

Como resultado das ações desencadeadas entre 1995 e1997 ocorrem quedas significativas nos indicadores de retenção (de 14,1 para 3,8%) e evasão (de 8,9% para 5,4%) do ensino fundamental da rede estadual (Tabela 4). A promoção saltaria de 77% no final de 1994 para 90,8%, em dezembro de 1997, assinalando o acerto das medidas adotadas pela política de educação.

Concomitantemente, no cenário nacional, era aprovada em 1996 a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) conferindo ampla liberdade aos sistemas educacionais para serem organizados em séries ou ciclos. Mantinha o caráter presencial do ensino com frequência mínima para aprovação – 75% do total de horas letivas (artigo 24, inciso VI).

Compreendendo as vantagens da nova lei, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo possibilita, na deliberação CEE nº 9/97, o regime de progressão continuada para o ensino fundamental paulista, organizado em um ou mais ciclos.

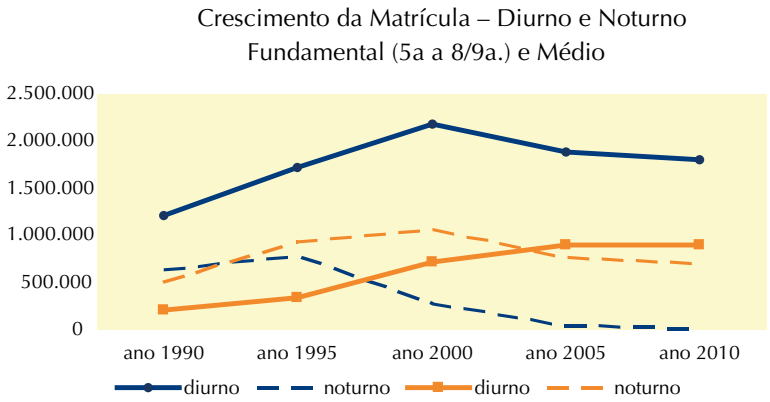
Esses dois fatores – a queda nas taxas de evasão e reprovação e a deliberação CEE nº 9/97 – induzem a administração, em 1998, a adotar o regime de progressão continuada no ensino fundamental,

Quadro 1 – Média de desempenho de alunos em sistemas de ciclos e seriados

	Língua portuguesa			
	4ª série		8ª série	
	Seriado	Ciclo	Seriado	Ciclo
Saeb 2001	158,21	159,76	226,91	228,79
	Matemática			
	4ª série		8ª série	
	Seriado	Ciclo	Seriado	Ciclo
	168,11	170,3	231,15	233,64

Fonte: Menezes Filho (2004)

Gráfico 1 – Média de desempenho de alunos em sistemas de ciclos e seriados



Fonte: Centro de Informações Educacionais CIE – SEE/SP

organizado em dois ciclos – de 1ª à 4ª e de 5ª à 8ª séries (resolução SEE nº 04/98).

A retenção dos alunos, obedecida a frequência de 75% das aulas, ficava restrita às 4ª e 8ª séries, com um único ano adicional de recuperação da aprendizagem ao final de cada uma dessas séries. Eram extintas as práticas, até então recorrentes, de reprovação em todas as séries do ensino fundamental, assim como de múltiplas repetências de um aluno numa mesma série.

A progressão não era novidade na educação paulista. Na verdade, há mais de 10 anos o professorado convivia com o sistema de ciclos. Em 1984[10], fora implantado o ciclo básico na rede estadual, formado pelas duas séries iniciais do ensino fundamental. A Prefeitura de São Paulo, em 1990[11], reconhecera as vantagens desse tipo de organização escolar e promovera sua expansão para todas as séries do ensino fundamental em três ciclos: 1ª à 3ª , 4ª à 6ª e 7ª e 8ª séries.

A despeito das mudanças e avanços favoráveis à progressão, imprensa, professores e pais de alunos reagiram contra ela. O mito das vantagens da repetência prevalecia, embora estudos teóricos e pesquisas apontassem suas consequências deletérias no desenvolvimento cognitivo e na motivação para aprender (Costa Ribeiro, 1991; Poppovic, 1977; Neubauer e Davis, 1994). De um lado, os professores pareciam não acreditar que conseguiriam garantir o aprendizado dos alunos e temiam a perda de poder, representada pela ameaça da repetência que lhes escapava das mãos. Afirmavam que a medida iria gerar desinteresse pelos estudos e fomentar a indisciplina, em especial no segundo ciclo. De outro lado, as famílias pareciam temer que, sem a repetência, seus filhos não estudassem, faltassem às aulas e ficassem expostos à violência das ruas.

Em outubro de 1998, para esclarecer e dirimir dúvidas sobre a progressão, a administração elabora um boletim, com apoio da Unicef, distribuído a todos os alunos da rede estadual e suas famílias (São Paulo, 1998a), denominado "Alerta às famílias", onde

10 Gestão Franco Montoro.
11 Gestão Luiza Erundina.

Tabela 4 – Indicadores de fluxo da rede estadual
Ensino fundamental

	ano	promoção	retenção	evasão	
+8,5	1978	68,5	24,3	7,2	+1,7
	1994	77,0	14,1	8,9	
+15,0	1997	90,8	3,8	5,4	-6,0
+1,1	2002	92,0	5,1	2,9	-0,8
	2012	93,1	4,8	2,1	

Fonte: CIE – Centro de Informações Educacionais – SEE/SP

era enfatizada a necessidade de presença às aulas e a importância da frequência do aluno na recuperação.

A organização do ensino fundamental em ciclos não se restringiria a São Paulo mas seria também adotada por outros 12 Estados. Em 2004, pesquisa realizada por Menezes-Filho e Vasconcellos (2004) usa os dados do Saeb)[12] para analisar os efeitos na evasão e no desempenho escolar de alunos estudando sob o sistema de progressão continuada em ciclos ou no sistema seriado, com repetência em todas as séries.

Ao contrário do proclamado pelos opositores da progressão, a pesquisa mostra que o desempenho de alunos no sistema de progressão por ciclos era semelhante ao dos alunos no sistema de repetência por série (Gráfico 1).

Entretanto, como as taxas de evasão dos alunos dos ciclos eram muito mais baixas (6,7%) que as do sistema de repetência por série (12,3%), a probabilidade dos alunos dos ciclos concluírem tanto o ensino fundamental como o ensino médio tornava-se muito maior (Anexos III e IV). Ela mostrou ainda que os alunos tinham maior sucesso quando o número de ciclos era menor e a duração deles era mais longa. Ou seja, o sistema de progressão era positivo pois não levava os alunos a aprenderem menos e aumentava sua motivação para ficar na escola e completar a escolaridade.

A análise, a seguir, dos principais indicadores educacionais da rede estadual, possibilita afirmar que a reorganização e o conjunto de ações que desencadeou influenciaram positivamente esses indicadores.

Na Tabela 5, observa-se que, a partir de 1995, há uma total inversão das matrículas com acentuada queda no noturno e crescimento no diurno, possibilitando uma jornada escolar de 1000 h/ano à maioria dos alunos. São Paulo mudava radicalmente a tendência que marcara as duas décadas anteriores de encurtar a permanência dos alunos da escola pública estadual.

Por outro lado, embora as taxas de aprovação tenham crescido pouco após 2002 e mesmo regredido no ensino médio, as taxas de evasão despencaram e, em 2012, elas atingiram 2,1% no ensino fundamental (Tabela 4) e 7,0% no médio (Tabela 5).

12 Saeb – Sistema de Avaliação do Ensino Básico do Ministério da Educação.

Tabela 5 – Indicadores de fluxo da rede estadual
Ensino médio

	ano	promoção	retenção	evasão	
+0,3	1978	70,0	17,0	13,0	+5,9
	1994	70,3	10,8	18,9	
+12,0	2002	82,3	9,3	8,4	-10,5
	2008	78,6	16,0	5,4	
-3,6	2012	78,7	14,3	7,0	-1,4

Fonte: CIE – Centro de Informações Educacionais – SEE/SP

Além disso, as várias medidas de correção de fluxo (recuperação, classes de aceleração, matrícula por disciplina no ensino médio) resultaram nas menores taxas de distorção idade-série do país. Tanto no ensino fundamental como no médio, o Estado se distancia radicalmente das médias do Brasil (Quadro 2 e Gráfico 2). A queda acentuada dessa distorção, entre 2002 e 2006, é consequência indubitável da opção pelo novo modelo pedagógico e mais especificamente pela adoção do sistema de progressão continuada iniciado em 1998 cujos efeitos na rede estadual serão mais acentuados nas gerações que chegam ao ensino médio a partir de 2004.

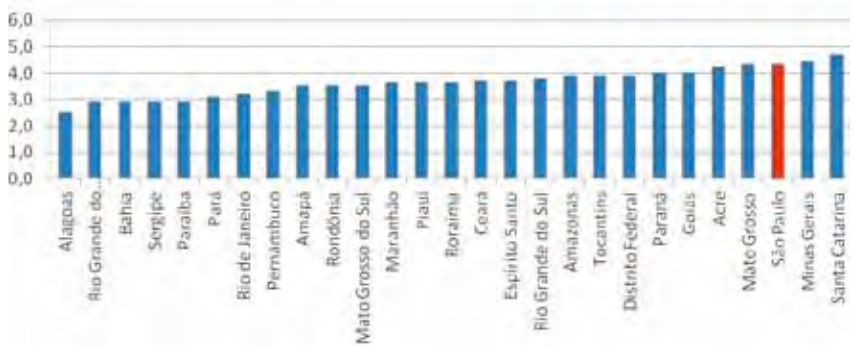
Quadro 2 – Distorção idade série
Ensino fundamental e médio – todas as redes

		1996	1998	2002	2006	2008	2010
ens. fundamental	Brasil	47,0	46,6	36,3	28,6	22,1	23,6
	São Paulo	30,5	26,4	16,3	9,7	10,0	8,4
		1996	1998	2002	2006	2008	2010
ens. médio	Brasil	55,2	53,9	51,1	44,9	33,7	34,5
	São Paulo	48,5	43,5	36,9	22,6	19,1	18,1

Fonte: IBGE/PNAD

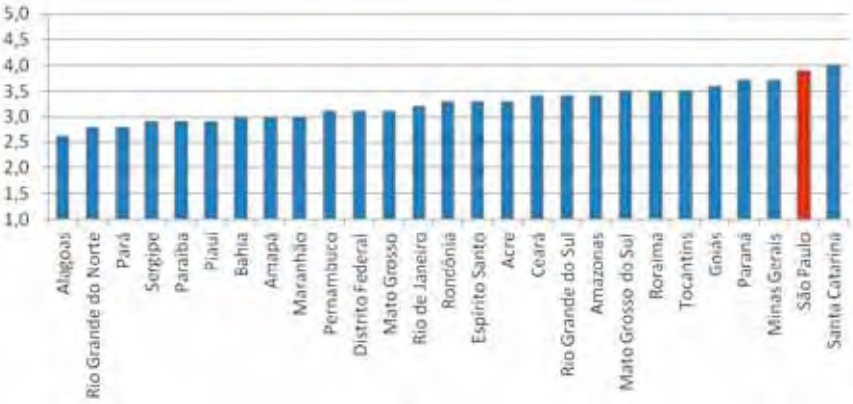
Finalmente, diferente das profecias dos críticos das mudanças ocorridas que apregoavam um desastre no rendimento dos alunos das escolas estaduais paulistas, o Estado coloca-se entre os melhores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), avaliação nacional do Ministério da Educação, tanto na 8a. série (Gráfico 2) como no ensino médio (Gráfico 3), segundo as análises sobre qualidade da educação em São Paulo, efetuadas por Menezes-Filho (2013), a partir dos resultados do Ideb 2011.

Gráfico 2 – Desempenho das redes estaduais – 8ª série – Ideb 2011



Fonte: MEC/Inep – Gráfico: Menezes Filho – 2013

Gráfico 3 – Desempenho das redes estaduais – Ensino médio – Ideb 2011



Fonte: MEC/Inep – Gráfico: Menezes Filho – 2013

B) Municipalização da Educação em São Paulo

Na arquitetura montada para a reforma do sistema público educacional paulista a descentralização do ensino fundamental colocava-se como peça chave.

São Paulo, diferente dos demais estados do Brasil, caracterizava-se, em 1995, por baixa participação dos municípios na oferta de ensino fundamental regular. Enquanto no país como um todo os municípios arcavam com 30% dessa oferta, em São Paulo ela não atingia 11%. Em Alagoas, o ensino fundamental municipal alcançava 79%; no Rio de Janeiro, 60%; no Paraná, 46%; e no Rio Grande do Sul, 33%. Somente 76 municípios paulistas ofertavam esse nível de ensino para 646.500 alunos dos 5.909.612 que frequentavam a escola pública.

Em 1996, a rede estadual paulista mantinha mais de seis mil escolas urbanas e 230 mil profissionais. Atendia cerca de 80% dos alunos do ensino médio público e, caso único entre os estados, era responsável por mais de três mil escolas rurais. Tal gigantismo gerava inúmeros problemas e escassez de recursos financeiros para assegurar educação de qualidade e melhor remuneração aos professores.

Descentralizar competências e recursos, ampliar a parceria com os municípios era fundamental.

A reorganização, ao viabilizar escolas atendendo unicamente as séries iniciais potencializou as condições para a descentralização. O processo de municipalização da rede pública, iniciado pela SEE já em 1995, seria fortalecido pela emenda constitucional 14/96 e pela lei nº 9424/96.

Emenda constitucional nº14/96 – uma nova repartição de recursos

O desequilíbrio entre disponibilidade de recursos e prestação de serviços educacionais era antigo no Brasil e não fora corrigido pela Constituição de 1988 que estipulara: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e os municípios 25% no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino". Segundo a lei maior, cabia aos municípios, em regime de parceria com os estados, a oferta de ensino fundamental.

No entanto, como a Constituição não definira com precisão as responsabilidades de cada instância administrativa, a maioria dos municípios paulistas não mantinha ensino fundamental regular e poucos se encarregavam de forma efetiva da educação infantil. Em 1995, cerca de 4,2 milhões de crianças paulistas tinham menos de sete anos e apenas 748 mil eram atendidas, sendo 400 mil pelo município da capital e 348 mil pelos do interior. Em relação ao ensino supletivo público fundamental, a Secretaria Estadual supria 70% das matrículas.

Devido à obrigatoriedade de aplicação financeira em educação, várias prefeituras usavam parte desses recursos em atividades que pouca ou nenhuma relação guardava com o setor educacional. Por outro lado, a administração estadual era obrigada a esticar seus recursos para atender à maioria dos alunos do ensino fundamental e médio.

Entretanto, em vários estados do país a situação era oposta: a rede estadual atendia menor parcela de alunos do ensino fundamental e a maioria estudava nas redes municipais, independente do município ter ou não recursos para fazê-lo, gerando baixíssimos salários no magistério e um percentual significativo de crianças fora da escola. Ou seja, o regime de colaboração previsto na Constituição era caótico, ou melhor, inexistente.

Em 1995, o governo federal resolve estabelecer regras de redistribuição dos recursos públicos – municipais, estaduais e federal – de forma a garantir sua aplicação equitativa em regime de colaboração. Cria uma subvinculação específica e regras que garantissem ao país, como um todo, o mínimo a ser

gasto com cada aluno do ensino fundamental e elevar o salário do magistério: uma emenda constitucional.

A emenda constitucional nº14, aprovada em 13 de setembro de 1996, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)- e disciplinou os gastos de estados e municípios. Determinou que, por 10 anos, fossem transferidas para um fundo comum para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (1ª à 8ª séries) uma parcela de 60% de alguns impostos constitucionalmente vinculados à Educação[13] e, do total obtido, 60% deveria ser alocado para pagamento dos salários dos docentes na ativa.

O Fundef foi organizado no âmbito de cada estado – pela soma dos recursos obrigatórios a ele destinado pelo governo estadual e seus municípios. O montante final era dividido pelo total de alunos/ano atendidos pela rede pública de cada estado – estadual e municipal – com base no censo escolar do MEC, obtendo-se um valor mínimo por aluno-ano (custo-aluno). Esse valor per capita seria multiplicado pelo número de alunos atendidos, e o total obtido repassado à instância administrativa que efetivamente os atendesse.

Nos estados em que o valor do fundo por aluno/ano fosse inferior ao mínimo nacional estabelecido, caberia à União complementar esses recursos até o limite inferior que, na época, era R$ 300,00. Em 2014, o valor inferior previsto pelo Fundeb é R$ 2.071,24 aluno/ano e o governo federal complementará 10 estados[14]. Para São Paulo, o valor mínimo previsto é R$ 3.033,89 e o máximo R$ 3.944,06, dependendo do nível de ensino e da duração da jornada escolar.

Para o MEC, a emenda nº 14/96 era um instrumento importante para os graves problemas das redes públicas de ensino: de cada mil alunos que ingressavam na 1ª série do fundamental, 400 repetiam o ano, apenas 58% chegava até a 4ª série e somente 48% alcançava a 8ª série. O ensino fundamental constituía, portanto, o grande gargalo da educação brasileira.

A lei nº 9.424, que regulamentou o Fundef, foi aprovada em dezembro de 1996 e a vinculação orçamentária prevista na emenda nº 14 entrou em vigor a partir de 1997 e qualquer desrespeito resultaria em intervenção da União nos estados e municípios. A implantação do Fundef, porém, foi adiada para 1998, ainda que, mediante aprovação da Assembleia Legislativa, os governadores pudessem adotá-lo em 1997.

As vantagens inegáveis do Fundef foram: ampliação do conjunto de recursos para o ensino fundamental público; fixação de gasto mínimo por aluno/ano e aumento do salário médio do magistério[15].

Fundef – peça importante no tabuleiro das mudanças

O Governo do Estado de São Paulo apoiou a emenda constitucional nº 14 antes, durante e após a sua aprovação.

Em São Paulo, a maioria dos municípios teria recursos retidos no fundo e somente poderiam reavê-los ofertando ensino fundamental a uma quantidade maior de alunos, o que estimulou a municipalização.

13 Esses recursos provinham da arrecadação dos seguintes impostos: ICMS, FPE, FPM, IPI exportação. Outros impostos vinculados à educação, tais como IPTU, ISS e IPVA, não foram incluídos no Fundef.

14 Valores para 2014 constam do Anexo I da portaria interministerial No. 19 (27/12/2013) MEC/Fundeb.

15 Para maiores detalhes sobre o Fundef, seus efeitos e posteriores desdobramentos em Fundeb, ver Capítulo 1.

Vários jornais divulgaram posições favoráveis de educadores, empresários e líderes do terceiro setor. Elogiaram o novo conceito de gerenciamento financeiro e ressaltaram que as entidades de classe dificilmente manteriam sua forma monolítica de atuação.

Houve rejeições nos 20 estados obrigados a repassar recursos para os municípios, principais responsáveis pela oferta de ensino fundamental. Nos outros seis, incluindo São Paulo, o desagrado foi dos municípios, pois a situação aí se invertia.

Muitos prefeitos afirmavam que, com os 10% restantes dos impostos que faziam parte do Fundef e os demais impostos vinculados à aplicação compulsória na educação era impossível fazer investimentos expressivos em educação, infantil e no ensino supletivo. Entretanto, essas alegações só poderiam ser avaliadas com o disciplinamento dos recursos.

O programa de municipalização em São Paulo

A SEE organizou, a partir de 1995, uma equipe para atender os municípios. Coube a essa equipe, com apoio da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), realizar estudos, assessorar a implantação do Plano Municipal de Educação, auxiliar e propor formas de cooperação.

A diretriz que norteou a municipalização foi a de analisar caso a caso com prefeitos e/ou autoridades municipais, considerando as particularidades locais. Não havia um modelo padrão obrigatório. Foram mobilizados dados educacionais, fiscais e demográficos dos municípios, de modo a identificar os que dispunham de capacidade técnica, administrativa e financeira para assumir a responsabilidade pelo ensino fundamental

O ***Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município***, proposto em 25 de março de 1996, buscava:

- estabelecer um processo de parceria técnico-administrativa entre o Estado e os municípios, para que assumissem integral ou parcialmente o ensino fundamental
- cooperar com os municípios com recursos humanos, materiais e financeiros, para gestão do ensino fundamental
- fortalecer a autonomia do poder local
- supervisionar as redes municipais
- capacitar os municípios para planejamento, gestão e avaliação dos sistemas municipais de Educação
- criar mecanismos de compensação de desigualdades financeiras, administrativas e técnicas dos municípios

No primeiro trimestre de 1996, foram assinados os primeiros convênios de parceria com os municípios de Santos, Jundiaí e Ilha Solteira. Nessa ocasião, outros 90 prefeitos manifestaram, por escrito, sua adesão[16]. Não obstante a acirrada oposição de várias prefeituras e das entidades do magistério, o processo fora deslanchado e em junho, mais 44 cidades aderiam ao programa.

Além do impulso gerado pelo Fundef, a grande expansão e crescimento da municipalização no estado ocorreu primordialmente em decorrência do modo como a administração conduziu a municipalização. Foi um processo cauteloso marcado pelo repasse de competências aos municípios juntamente com os recursos necessários para assumi-las.

Havia disposição de apoiar os municípios em termos técnicos, administrativos e pedagógicos. Nos acordos firmados era estabelecido que:

16 O sindicato dos professores (Apeoesp), por meio de seu presidente, conclamava que os acordos assinados entre prefeituras e a Secretaria da Educação poderiam ser cancelados. Essa resistência, segundo o jornal A Folha de S. Paulo (26.3.96), devia-se ao fato das entidades de classe temerem que a municipalização esfacelasse a categoria.

Tabela 6 – Evolução da municipalização – 1995/2013

Ano	municípios com ensino fundamental	matrículas por rede de ensino		Total
		estadual	municipal	
1995	72	5.263.112	646.500	5.909.612
1996	121	5.078.539	726.704	5.805.243
2002	538	3.285.418	1.935.191	5.220.519
2005	557	2.954.426	2.127.994	5.082.420
2013	629	2.452.968	2.490.180	4.943.148

97%

Fonte: CIE – Sistema de Informações Educacionais – SEE/SP

- a adesão do município era voluntária, com a parceria podendo ser ampliada, de acordo com seu interesse e capacidade
- os professores efetivos do estado ficavam à disposição das prefeituras para respeitar as escolhas feitas por eles nos concursos de remoção
- o estado permanecia responsável pela aposentadoria dos docentes efetivos a serviço do município e pela supervisão escolar
- as secretarias municipais realizariam concursos para contratação de novos docentes, sempre que o número de efetivos colocados à disposição das prefeituras se tornasse insuficiente
- os prédios das escolas municipalizadas seriam doados e incorporados ao patrimônio municipal, bem como materiais didáticos e equipamentos das escolas em processo de municipalização
- as prefeituras deveriam criar Conselhos Municipais de Educação, para garantir a participação da sociedade na gestão do ensino

Para esclarecer dúvidas e orientar as prefeituras, a administração produziu uma série de publicações (Secretaria da Educação/Fundap, 1997g; Secretaria da Educação, 1997h, 1998b, 2000b; Fundap, 2013). A equipe de municipalização realizou, entre 1996 e 1997, palestras e seminários em mais de 300 municípios. A participação e o apoio recebido da seção paulista da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime) foi fundamental.

Para garantir a infraestrutura necessária à oferta de vagas por parte das prefeituras, o programa de ampliação e construções das escolas estaduais foi reformulado e um novo delineado para as redes escolares municipalizadas por meio de convênio, pelo PAC (anexo II).

A municipalização caminharia a passos largos nos primeiros anos e continuaria a crescer[17].

17 O efeito redistributivo do Fundef beneficiou os alunos da maioria dos municípios paulistas. Em 1998, o per capita aluno/ano da rede estadual paulista era R$ 677,22 mas com os recursos do Fundef saltou imediatamente para R$ 768,24. Em 2000, o município de Itapevi contava com recursos próprios no valor de R$ 6,8 milhões anuais para manter o ensino fundamental. Com o Fundef, ele matricula 13 mil alunos e o total para manter esses alunos eleva-se para R$ 14 milhões, ficando ainda com R$ 4,5 milhões para atender 3700 alunos da educação infantil.

Até março de 2002, 538 municípios paulistas ofertavam ensino fundamental e atendiam cerca de dois milhões de alunos e entre os alunos das quatro primeiras séries, 50% já estudava em redes municipais (Secretaria da Educação, 2002b).

Em 2013, havia 2.319.338 alunos estudando nos anos iniciais do fundamental público dos quais 71% estudavam em escolas das 629 redes municipais. A rede estadual atendia pouco mais de 600 mil alunos dessa clientela, mas ainda mantinha parcela significativa de alunos dos anos finais do fundamental.

Tabela 7 – Matrícula por ciclo e rede de ensino – 2013

Rede de ensino	ensino fundamental: 8ª e 9ª séries / anos					
	anos iniciais		anos finais		total	
	nº	%	nº	%	nº	%
estadual	632.891	22,0	**1.699.828**	**61,5**	2.332.719	**41,4**
municipal	**1.686.347**	**58,7**	610.509	22,1	2.296.856	**40,8**
total rede pública	2.319.238		2.310.337		4.629.575	
particular	553.468	19,3	451.931	16,4	1.005.399	**17,8**
total	2.872.706	100,0	2.762.268	100,0	5.634.974	100,0

Fonte: CIE – Sistema de Informações Educacionais – SEE/SP

Contrariando ao postulado por prefeitos, governadores e outros setores, estados e municípios ampliaram de forma significativa o atendimento tanto na educação infantil como no ensino médio.

Negri (2014), em estudo recente, mostra que entre 1995/2003 "as redes estaduais dobraram o número de matrículas no ensino médio, incorporando 3,8 milhões de alunos novos, algo sem precedentes na história da educação brasileira.....Os municípios brasileiros, por sua vez, absorveram mais de um milhão de crianças novas no ensino infantil (creche e pré-escola) e 7,4 milhões de novos alunos no ensino fundamental, dos quais 2,3 milhões pelo aumento da demanda, ou que estavam fora da escola, e 5,1 milhões das redes estaduais devido ao processo de municipalização".

Processo semelhante ocorreu em São Paulo, isto é, entre 1995 e 2002 houve um aumento de 65% nas matrículas do ensino infantil e de 80% no ensino médio (Tabelas 8 e 9).

Tabela 8 – Educação infantil – rede municipal

ano	creche	pré-escola	total	
1996			827.000	+65%
1999	137.891	915.651	1.053.542	
2002	156.579	1.039.902	1.196.481	
2005	207.812	1.141.282	1.349.094	
2007	232.092	1.002.604	1.234.696	
2013	467.223	829.018	1.296.241	

Fonte: CIE – Sistema de Informações Educacionais -SEE/SP

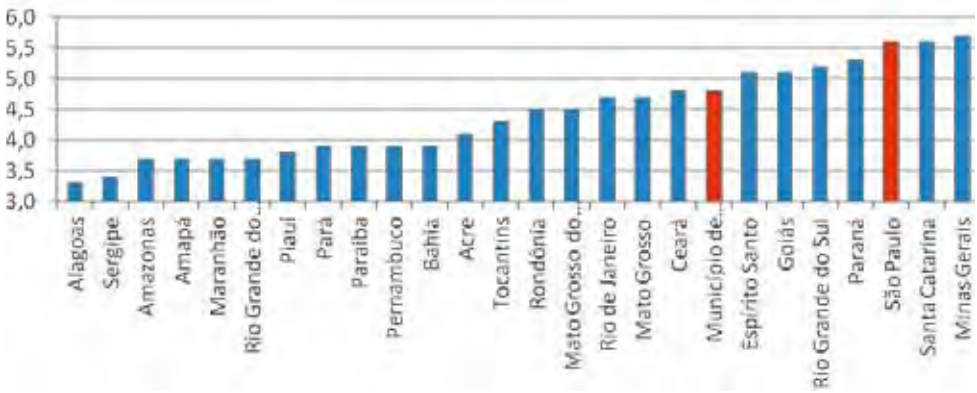
Tabela 9 – Ensino médio – matrículas rede estadual

ano	regular	jovens e adultos	total	
1995	1.179.297	26.233	1.205.530	+80%
1998	1.529.328	226.638	1.755.966	
2002	1.750.465	350.584	2.101.049	
2007	1.449.387	451.118	1.900.505	
2013	1.521.102	218.662	1.739.764	

Fonte: CIE – Sistema de Informações Educacionais -SEE/SP

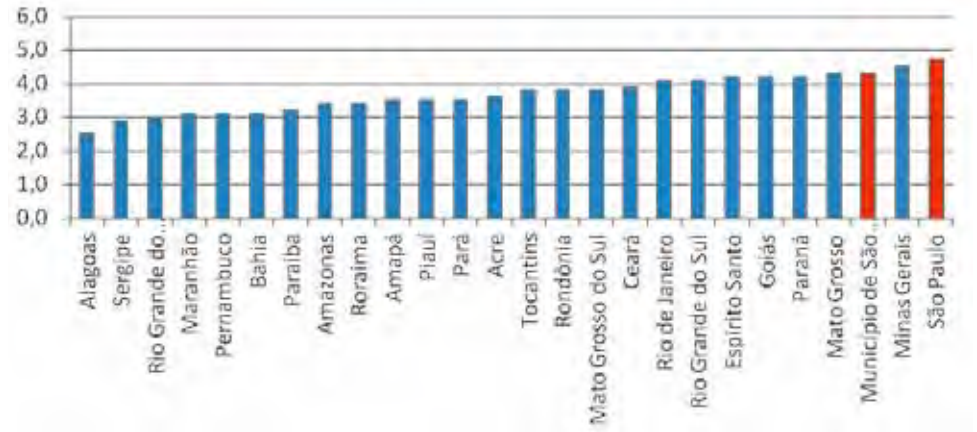
Mais uma vez, diferente das predições pessimistas, os municípios revelaram-se parceiros comprometidos com a qualidade da educação ofertada aos seus cidadãos. Menezes-Filho (2013), em estudo usando dados do Ideb 2011, mostra que, excetuando a capital, os municípios paulistas encontram-se entre os melhores desempenhos do Brasil, tanto na 4ª. (Gráfico 4) como na 8ª série (Gráfico 5).

Gráfico 4 – Desempenho das redes municipais – 4ª série
Ideb 2011



Fonte: MEC/Inep – gráfico: Menezes Filho – 2013

Gráfico 5 – Desempenho das redes municipais 8ª série
Ideb 2011



Fonte: MEC/Inep – gráfico: Menezes Filho – 2013

Finalmente, é possível ultimar que o crescimento da participação dos municípios na oferta de ensino fundamental, certamente contribuiu para que, em 2004, 96,3% da população paulista entre sete e 14 anos frequentasse esse nível de ensino, posição de liderança frente à média do país, 93,8%.

O governo estadual, portanto, assumiu o papel de articulador de uma política educacional de sucesso – a municipalização – implementada de forma descentralizada, autônoma e em regime de colaboração. Atualmente, o ensino municipal é uma realidade significativa na rede pública de São Paulo e somente 16 municípios ainda não ofertam ensino fundamental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou mostrar que, a partir de 1995, o Estado de São Paulo avançou, de forma significativa, em relação à universalização da educação básica em parcerias com os municípios. Além disso, introduziu um novo modelo pedagógico mais motivador à permanência do aluno na escola e mais adequado ao ensino e à aprendizagem: ampliação da jornada escolar, ambientes organizados por faixa etária e enriquecidos com materiais didáticos, reforço e recuperação paralela durante o ano escolar e nas férias.

Essas mudanças resultaram em estatísticas educacionais como a evasão, repetência e distorção idade-série melhores para São Paulo, quando comparadas ao resto do país. Do mesmo modo, o desempenho do estado num indicador complexo como o Ideb destaca-se entre os melhores.

Entretanto, a descontinuidade de ações estratégicas do modelo pedagógico implementado a partir de 1995, tem contribuído para o avanço tímido, ou mesmo retrocesso de alguns desses indicadores na última década, impedido também a melhoria do desempenho dos alunos em avaliações nacionais e internacionais de rendimento escolar.

Comecemos pela progressão continuada em ciclos que, embora mantida, sofreu constantes retrocessos. A progressão foi proposta em 1998, após os avanços obtidos nos três anos anteriores (quedas acentuadas da evasão e reprovação) decorrentes da adequação dos ambientes de aprendizagem e de um programa robusto de recuperação paralela e nas férias. Elas eram condição *sine qua non* para o sucesso dos alunos.

A recuperação constituía a garantia de que o aluno com dificuldade de aprendizagem teria horas adicionais de reforço e orientação para acompanhar o seu grupo-classe como previsto na LDB de 1996 e na Deliberação do Conselho que propôs a progressão.

Até o início 2002, toda escola com desempenho desfavorável no Saresp apresentava projeto de recuperação paralela, bem como nas férias, para todos os alunos com déficits de aprendizagem, independente da série cursada e do nível de ensino. As diretorias de ensino eram responsáveis por acompanhar e avaliar esses projetos. A recuperação tornava mais complexa a rotina da escola, mas era fundamental para garantir a aprendizagem no sistema de ciclos.

No caso do ensino médio, a recuperação, juntamente com a matrícula por disciplina e o programa profissão, foram cruciais pelas quedas da evasão e reprovação que, nos últimos anos, voltaram a crescer.

O abandono da recuperação a partir de 2003, seu curto retorno em 2008 e 2009, e sua retomada parcial em 2013 (somente nas férias de julho) mostra falta de compromisso dos responsáveis pela política educacional com um dos fatores críticos da aprendizagem: número maior de horas na escola para reforço e orientação a quem realmente precisa – o aluno com déficit de desempenho.

A extensão do período integral para todos os alunos como resposta aos problemas de desempenho escolar é uma proposta populista e irrealista, pois não há recursos, professores e equipamentos suficientes para fazê-lo.

Mais alarmante, porém, foi o aumento de um ciclo no sistema de progressão paulista, ocorrido em 2013. Independente das análises ocorridas no passado sobre os efeitos deletérios da retenção, Menezes Filho (2004) já deixara claro em sua pesquisa que ciclos mais longos e em número menor resultam em taxas mais baixas de evasão e probabilidade maior do aluno completar o ensino fundamental e o médio.

Quais motivações podem ter inspirado uma atitude tão destrambelhada? Análises de pesquisadores e estudiosos mais recentes reafirmam as posições anteriores favoráveis à progressão

Soares (2007), em pesquisa para o Ipea sobre repetência, analisa o impacto da adoção de políticas de progressão continuada sobre os resultados de alguns países europeus e asiáticos em avaliações internacionais. O autor conclui que "em todos os seis modelos, o coeficiente relativo à progressão continuada é positivo". E acrescenta: "A interpretação é clara: não há nenhuma evidência de que a adoção de políticas de progressão continuada tenha qualquer impacto negativo sobre o aprendizado...não se pode dizer que a progressão continuada tenha efeitos deletérios sobre o aprendizado de conteúdos...O mistério é a rejeição continuada no nosso país a uma política tão acertada quanto a progressão continuada".

Vasconcellos (2007) reafirma essa posição. O autor faz uma incursão e reflexão sobre ciclos e repetência e disponibiliza dados históricos do que considera uma lógica classificatória e excludente.

Considera que "a organização da escola em ciclos é uma das mais avançadas formas de proposta curricular que conseguimos concretizar em grande escala na atualidade, dentro de um projeto de emancipação humana. Significa um avanço na medida em que a própria estrutura da instituição volta-se para as necessidades educativas dos alunos (e não ao contrário, como fazia a escola seriada), respeitando a questão básica dos tempos diversos para a aprendizagem e desenvolvimento, pela superação das interrupções artificiais". E pondera: "No fundo, o que está em questão é o resgate do papel essencial da escola: espaço de produção de aprendizagem e de desenvolvimento humano de todos, e não de seleção social (ainda que de forma irrefletida ou involuntária)".

Em decorrência dos descaminhos da progressão, a taxa de distorção idade-série nos anos finais do fundamental mantêm-se em torno de 11% e seus resultados nas avaliações de desempenho são pouco satisfatórios. Frente a essa situação como explicar o descaso pelas classes de aceleração e pelo material didático desenvolvido, apesar de seu papel fundamental na correção de fluxo no final da década de 90, reconhecido e premiado por organizações internacionais?

Outro ponto crítico foi a desaceleração do processo de municipalização, principalmente no que se refere ao ciclo inicial do fundamental. O crescimento da municipalização ocorrido entre 1995 a 2002 – 1,3 milhão de alunos – gerou forte expectativa de que os municípios assumiriam a totalidade das séries iniciais e boa parte das finais. Entretanto, isso não ocorreu. O processo avançou timidamente nos últimos dez anos. Os municípios agregaram pouco mais de 500 mil alunos.

Em consequência, a rede estadual, de forma esdrúxula, mantêm 600 mil alunos de 1ª a 5ª séries, embora as municipalidades possuam mais de 1,6 milhão de alunos nessa séries e redes de ensino bem estruturadas para atendê-los, inclusive com desempenhos melhores que os do estado. Esse residual de alunos pulveriza e compromete o planejamento da rede estadual que continua gigantesca e abrangendo 13 diferentes anos de escolaridade.

Além disso, vários municípios, a exemplo da capital, que agregam outros recursos para educação e têm per capita/aluno maiores que os do estado, não ampliam suas redes de ensino e desconsideram as dificuldades das escolas estaduais. Isto resulta em dois tipos de prestação de serviços numa mesma municipalidade. Na medida em que

o estado tem aceitado passivamente essa situação, a qualidade dos serviços educacionais afastam-se cada vez mais com consequências negativas no rendimento escolar e podem vir a comprometer os efeitos positivos da municipalização.

Além disso, a transformação do Fundef em Fundeb, incorporando todos níveis de ensino significou perda de prioridade do ensino fundamental e ausência de definição clara de quem e quanto investir em cada nível de ensino.

No caso de São Paulo, em função da pressão exercida pelo Ministério Público pela educação infantil, o estado vem direcionando milhões de reais em construção de creches e pré-escolas, embora os municípios tenham recursos do Fundeb para fazê-lo. Desse modo, faltam recursos para implementar o ensino médio, que tem apresentado os piores indicadores de desempenho escolar paulista.

São Paulo tem hoje milhares de jovens de 15 a 24 anos fora da escola que não terminaram o ensino fundamental ou não ingressaram no médio. Esses dados mostram uma enorme desatenção das políticas públicas para com o grupo de maior risco da população brasileira e que necessita ser urgentemente corrigida.

Portanto, para mudar os indicadores perversos que ainda marcam a educação paulista, o estado precisa ser capaz de tomar decisões cruciais e corajosas e definir com clareza suas prioridades e competências.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Informações Educacionais – **Reunião dos Secretários Estaduais de Educação** – Estado de São Paulo. Brasília: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, fev. 1999.

CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura. **Raízes e Asas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação/CENPEC, 1996.

FUNDAP – Fundação para o Desenvolvimento Administrativo. **Avaliação dos Sistemas Municipalizados de Educação Fundamental do Estado de São Paulo** – Relatório Final. São Paulo: Centro de Gerenciamento da Municipalização do Ensino. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, dez., 2013. 2v.

MARCILIO, M. L. **História da escola em São Paulo e no Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Instituto Fernand Braudel, 2005.

MENEZES-FILHO, N. **Qualidade da Educação em São Paulo**. São Paulo: INSPER – Instituto de Ensino e Pesquisa, Centro de Políticas Públicas, 2013.

MENEZES-FILHO, N. & VASCONCELLOS, L. R. C. W. **Avaliando o Impacto da Progressão Continuada no Brasil**. São Paulo: Instituto Futuro Brasil, IBMEC/SP, FEA/USP, EPGE/FGV, 2004.

NEUBAUER, R.; DAVIS, C. **É Proibido Repetir**. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Fundamental, 1994.

NEUBAUER, R.; CRUZ, N. Fortalecimento da autonomia da escola e gestão de recursos: algumas experiências brasileiras. In: SEMINARIO FORTALECIENDO LA AUTONOMIA A TRAVÉS DE LA GESTIÓN ESCOLAR. 2006, Ciudad del Panamá, PREAL/GDyA & COSPAE.

NEUBAUER, R. S. Clases de aceleración: estrategia para la corrección de la multirepitencia y la exclusión. In: Huidobro, J. E. G. **Políticas Educativas y Equidad**. Reflexiones del Seminario Internacional. Santiago – CL: UNESCO, out. 2004. p. 143-154.

POPPOVIC, A. M. Programa Alfa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo Fundação Carlos Chagas, n. 21, p. 41-46, jun. 1977.

RIBEIRO, S. C. A Pedagogia da Repetência. **Estudos Avançados**, USP, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, maio/ago.1991.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. **Educação Paulista: Corrigindo rumos**. O que já mudou na escola pública paulista. São Paulo: SEE-SP e Centro de Criação de Imagem Popular, fev. 1997f.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação & UNICEF. **Escola de Cara Nova**: Boletim para pais e alunos. Alerta às Famílias. São Paulo: SEE/CENP, out. 1998a.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. **Censo Escolar, Informe 2012**. São Paulo: SEE/CIE – Centro de Informações Educacionais, 2012.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. **Municipalização** – Informações Básicas. São Paulo: SEE/.ATPCE – Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional/CIE – Centro de Informações Educacionais, 2003.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. **Desempenho escolar** – Rede Estadual – Estado de São Paulo – 1986-2008. São Paulo: SEE/CIE – Centro de Informações Educacionais, 2009.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. **Série histórica**: Matrícula da Educação Básica. Estado de São Paulo, 1985, 1990, 1995-2010. São Paulo: SEE/CIE – Centro de Informações Educacionais, 2011.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação **Censo Escolar, Informe 1999**, São Paulo, SEE/ATPCE – Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional/CIE – Centro de Informações. Educacionais, 2000c.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. **Censo Escolar Estado de São Paulo**, Informe 2008. São Paulo: SEE/CIE – Centro de Informações Educacionais, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **A Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo**: o sucesso e o processo – 1995/2002. São Paulo: SEE, mar. 2002b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Descentralização e reformas no Ensino Fundamental**. São Paulo: SEE/FUNDAP, 1997g, 3v.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Estado e Municípios** – A parceria que traz ótimos resultados para a Educação. São Paulo: SEE, 2000b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Gestão Municipal**: Subsídios para a Organização da Rede de Ensino Fundamental nos Municípios. São Paulo: SEE/FUNDAP, 1998b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Tudo o que é preciso saber sobre a Emenda Constitucional** 14; o FUNDEF e a Municipalização do Ensino. São Paulo: MEC/SEE, 1997h.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Educação Paulista**: Corrigindo Rumos. Mudar para Melhorar: Uma escola para a criança, outra para o Adolescente. Manual de Orientação Técnica. São Paulo: SEE/CENP, 1995a

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Educação Paulista**: Corrigindo Rumos. A escola de Cara Nova. O Início das aulas – Professores. São Paulo: SEE /CENP, 1995c.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Escola nas Férias**. Relatório de Resultados. Versão Preliminar. São Paulo: SEE/ATPCE- Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional/CIE – Centro de Informações Educacionais, jul. 1997c.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Em foco**: a escola nas férias. São Paulo: SEE/CENP-Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, 2000a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Escola nas Férias**: Aprendendo Sempre. São Paulo, SEE/CENP – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, dez. 2001.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Escola nas Férias**: Os resultados de uma proposta. São Paulo: SEE/CENP- Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, Janeiro, 2002a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **A escola de Cara Nova**: Sala-Ambiente. São Paulo: SEE/CENP – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, 1997a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Educação Paulista**: Corrigindo Rumos. A escola de Cara Nova. O Início das aulas – Diretores. São Paulo, 1995b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Educação Paulista**: Corrigindo Rumos. Mudar para Melhorar: Uma escola para a criança, outra para o Adolescente. Orientação para pais e alunos. São Paulo, 1995d.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Escola nas Férias**: um Convite para Zerar a Repetência. São Paulo, dez. 1996a.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Escola nas Férias**: Mais uma Oportunidade de Aprender. São Paulo, dez. 1997b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Escola nas Férias**. Recuperação nas Férias agora é para todos. São Paulo, 1997d. Folheto explicativo.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. **Exercício Analítico de Política Educacional**: o caso do Estado de São Paulo. São Paulo, SEE/ATPCE- Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional/CIE – Centro de Informações Educacionais, 1991.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Classes de Aceleração – Reorganização da Trajetória Escolar no Ensino Fundamental**. Proposta Pedagógica Curricular. São Paulo: SEE/FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1996b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Classes de Aceleração** – Aprender para valer. São Paulo: SEE/FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1996c. 4v.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Classes de Aceleração** – Ensinar para valer. São Paulo: SEE/FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1996d. 4v.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Ensinar e Aprender: Construindo uma proposta**. Projeto de correção de fluxo. São Paulo: SEE/CENP – Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas, 1998c, 15v.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar** – SARESP. Relatório Final dos Resultados de 1996. São Paulo: SEE/FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1997e. 3v.

SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação. **Recuperação. Língua Portuguesa e Matemática** – 1a. Série do 2o. Grau. São Paulo: SEE/CENP – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, 1977f.

SOARES, S. S. D. **A Repetência no Contexto Internacional: o que dizem os dados de avaliações das quais o Brasil não participa?** Brasília: IPEA/Secretaria de Planejamento da Presidência da República, ago. 2007.

VASCONCELLOS, C. S. Ciclos e Repetência: Breve Incursão Histórica. In: **Ciclos em Revista**, v. 2. Rio de Janeiro: Wak, 2007.

ANEXO I – Rede estadual – obras novas e ampliações
1995 a março/2014*

ano	obras novas		ampliações		total de novas salas	novas vagas**
	Nº de Obras	Nº de Salas	Nº de Obras	Nº de Salas		
1.995	61	521	24	95	616	64.680
1.996	29	259	11	25	284	29.820
1.997	52	683	196	575	1.258	132.090
1.998	73	697	248	802	1.499	157.395
1.999	44	431	204	591	1.022	107.310
2.000	15	135	122	357	492	51.660
2.001	110	1.329	133	473	1.802	189.210
2.002	38	443	71	241	684	71.820
sub-total	**422**	**4.498**	**1.009**	**3.159**	**7.657**	**803.985**
2.003	25	309	73	240	549	57.645
2.004	37	422	31	96	518	54.390
2.005	27	276	35	97	373	39.165
2.006	22	269	16	38	307	32.235
2.007	9	128	14	46	174	18.270
2.008	8	80	29	90	170	17.850
2.009	14	173	34	142	315	33.075
2.010	16	199	40	215	414	43.470
2.011	13	164	23	109	273	28.665
2.012	18	202	9	47	249	26.145
2.013	5	68	5	23	91	9.555
2014	**2**	**68**	**4**	**20**	**88**	**9.240**
Total	618	6.856	1.322	4.322	11.178	1.173.690

Fonte: FDE -SEE/SP
* Dados não incluem Programa Ação Cooperativa Estado Municípios (PAC)
** Capacidade média de cada sala: 105 alunos

ANEXO II – PROGRAMA AÇÃO COOPERATIVA – ESTADO – MUNICÍPIO (PAC)
Obras novas e ampliações – 1995 a março de 2014

ano*	obras novas		ampliações		total de novas salas	novas vagas**
	nº de obras	nº de salas	nº de obras	nº de salas		
1.995	0	0	20	45	45	4.725
1.996	1	6	33	73	79	8.295
1.997	4	35	44	96	131	13.755
1.998	15	103	34	105	208	21.840
1.999	88	669	50	158	827	86.835
2.000	36	277	12	58	335	35.175
2.001	54	493	26	89	582	61.110
2.002	42	333	15	48	381	40.005
Sub-total	**240**	**1.916**	**234**	**672**	**2.588**	**271.740**
2.003	49	363	67	165	528	55.440
2.004	120	956	46	137	1.093	114.765
2.005	51	390	17	44	434	45.570
2.006	27	173	9	16	189	19.845
2.007	23	79	12	35	114	11.970
2.008	22	105	8	22	127	13.335
2.009	13	104	6	15	119	12.495
2.010	8	62	3	10	72	7.560
2.011	9	73	8	18	91	9.555
2.012	13	116	12	36	152	15.960
2.013	18	141	8	20	161	16.905
2014	**8**	**67**	**4**	**9**	**76**	**7.980**
Total	601	4.545	434	1.199	5.744	603.120

Fonte: FDE- SEE/SP
*A coluna ano refere-se ao ano de conclusão da obra
**Capacidade média de cada sala de aula: 105 alunos
Não inclui construção de creches

ANEXO III – Efeitos na evasão em sistemas com ciclos seriado Vários estados do Brasil – Ideb 2001 – Ensino fundamental

	seriado	ciclo Brasil	ciclo SP
evasão	12,29	6,73	**3,66**
aprovação	75,19	86,54	91,29
reprovação	12,51	6,73	**5,05**

Fonte: Menezes Filho – 2004

ANEXO IV – Fluxo escolar em sistemas com ciclos e seriado Vários estados do Brasil – Ideb – 2001 Ensino fundamental

probabilidades do aluno	sem ciclos (%)	com ciclos (%)
atingir a 8ª série sem reprovação	20,0	**38,5**
completar o ensino médio com reprovação	22,0	**33,,0**

Fonte: Menezes Filho – 2004

Gestão local e indicadores de qualidade

Ilona Ferrão de Souza

1. Introdução

A descentralização da educação pública não é um tema novo. Mesmo no caso do Brasil, onde, de forma particular, a descentralização na educação tem sido, no recente período pós regime militar, caracterizada simplesmente como a transferência, pelos estados da Federação a seus municípios, da oferta das atividades de ensino com ampla autonomia administrativa, gerencial, operacional e política. Vários campos do conhecimento há anos esmiúçam o assunto e cada um deles costuma ter um foco específico, típico de sua área de interesse, apesar de, mais recentemente, as produções acadêmicas começarem a ter componentes multidisciplinares e com metodologias mistas. No entanto, uma pergunta permanece atual: "qual é a capacidade desse mecanismo em contribuir para o binômio qualidade-equidade?". A profusão de dados oriundos, principalmente, das avaliações em larga escala e dos censos escolares é um campo fértil para o detalhamento e aprofundamento da indagação. O recente trabalho de Soares & Alves (2013) mostrando o efeito local das escolas no contexto de seus municípios é um exemplo dessa nova fase de pesquisa. Os projetos de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole[1], "Políticas Públicas e Desigualdade Territorial" e "Política e Políticas redistributivas", que produziram um indicador com 10 dimensões das condições de saúde e de educação dos municípios brasileiros (Arretche, Fusaro e Gomes, 2012), mostram um investimento acadêmico substancial na compreensão do tema das relações entre níveis de poder e a evolução das políticas públicas de bem-estar para os cidadãos.

Até que a política pública em questão estivesse efetivamente implementada e houvesse disponibilidade de dados confiáveis para que seus efeitos pudessem começar a ser compreendidos, a produção acadêmica manteve o foco em explicar as causas da eleição da descentralização da operação de alguns dos serviços pú-

1 http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/1102.

blicos como a melhor maneira de oferecê-los à população, além de especular seus possíveis efeitos.

No campo das Ciências Políticas, Tavares de Almeida, em "*The new local agenda: elite support for decentralization of social services in brazil*" (2000) argumenta que as aspirações democráticas pós-ditadura eram a principal motivação para tornar os serviços públicos mais "locais" no período da democratização:

> A descentralização foi um tema de maior relevância na agenda da redemocratização no Brasil nos anos 1980. O regime autoritário e burocrático (1964-1984) promoveu a concentração das decisões, dos recursos financeiros e da competência administrativa no nível federal. O país tornou-se um exemplo extremo de federalismo centralizado, quase indistinguível de um modelo político unitário. Foi natural até demais que a oposição ao regime militar tivesse tomado a descentralização como o seu motto preferido, junto com justiça social, estado de direito e participação cidadã. Particularmente no domínio das políticas sociais, a descentralização para o nível local era defendida tanto em nome da democracia quanto em nome da eficiência e da eficácia. Ele permitiria não só que os cidadãos execessem influência no processo decisório, mas que controlassem a provisão de serviços sociais, reduzindo a burocracia, o clientelismo e a corrupção que tinham tornado as políticas sociais ineficientes e, frequentemente, regressivas. (Almeida e Carneiro, 2000, pg.2 – tradução nossa)

Na área da Educação, a contribuição de um afã democrático na melhoria da cobertura, qualidade e equidade dos serviços públicos do setor foi vista com mais cautela, uma vez que a sua materialização é complexa e onerosa, demandando muito mais que a mobilização por igualdade de direitos. Neste campo, cito Azanha que em "*Uma idéia sobre a municipalização do ensino*" (1991) faz a ponte entre democracia e descentralização, lembrando que a aspiração por descentralização talvez tenha pouca relação com o aprimoramento da educação:

> Em primeiro lugar, é preciso lembrar que, após A. Teixeira [2], o tema da municipalização saiu de moda por muitos anos e não são poucos aqueles que interpretam o seu retorno aos debates educacionais como expressão da vontade política de fragmentação dos movimentos sindicais do magistério. Embora essa interpretação possa ter seu grão de verdade, é inegável que o tema da municipalização do ensino é também um componente de um *pathos* participativo. Após duas décadas de uma ordenação legal autoritária da vida nacional, há uma **ânsia participativa** em torno da qual têm se congregado todas as camadas da população. Hoje, há até um **mito da participação** como se apenas as iniciativas que dela decorressem fossem válidas e aceitáveis, até mesmo quando a complexidade do assunto pudesse não recomendar simples decisões consensuais, frutos de esforços participativos. Como integrante desse pathos, o termo municipalização se relaciona fortemente com outros como descentralização, desconcentração, consenso, etc., todos eles positivamente valorizados, como se invariavelmente indicassem

2 O autor se refere ao artigo TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.27, n.66, abr./jun. 1957. p.22-43., no qual o autor comenta os dispositivos constitucionais que estabelecem as responsabilidades e níveis mínimos de aplicação de recursos de cada ente federado no que diz respeito a educação pública e sugere a) a criação de fundos de educação administrados por Conselhos de Educação para gerir e fiscalizar o uso de recursos; b) uma proposta para sua alocação, com base na noção de que "o fundo pertence às crianças e aos educandos dos municípios, dos estados, do Brasil e sòmente pode ser dispendido de modo a assegurar aos seus legítimos beneficiários as vantagens que lhes deva virtualmente garantir", por exemplo, sugerindo uma proporção de "60% do total do custo da classe ao pessoal (sendo dos 60%, 80% para o professor e 20% para administração e demais auxiliares), 30% para material e 10% para o prédio, a ser construído, mediante empréstimo amortizável por essa percentagem fixa da despesa", c) que a União poderia complementar os recursos de estados e municípios com não menos de 30% de seus recursos para educação; demonstra a necessidade de aumento de recursos para o setor, confrontando dados sobre a cobertura existente e a necessária e d) mostra que a importância de se acompanhar o efetivo gasto por aluno como forma de avaliar o esforço de cada ente federado.

> maior democratização e, também, maior racionalização. Todos sabemos que as coisas não são bem assim e que **a simples administração local do ensino não representa por si só nenhuma garantia de sua efetiva democratização e pode até mesmo ser oportunidade de exercício de formas mais duras de coerção sobre o processo educativo e sobre o magistério**." (Azanha, 1991, pgs. 62-63) [grifos autora]

Esse argumento é compartilhado, sob outra perspectiva, por Arelaro (1980), que atribui à descentralização (naquele caso a proposta pela LDB 5692/71 – que descentralizava do nível federal para o nível estadual) um instrumento para a otimização da "produtividade e eficiência do sistema de ensino" pela busca por "economia de tempo e de recursos" (pg. III), não necessariamente por democratização do ensino.

Na área de Políticas Públicas, o trabalho de Celina Souza, "*Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização*" (1996) traz contribuições particularmente interessantes porque estuda justamente a relação do federalismo com o desenho de políticas públicas e a análise das condições locais pré-existentes. A autora apresenta uma visão realista dos condicionantes da descentralização, argumentando que, ao contrário dos que atribuíam os esforços de desconcentração de poder a uma aspiração democrática, seu principal motor poderia ser antagônico à melhoria da qualidade dos serviços públicos, embora representasse grande utilidade política:

> Apesar dos compromissos assumidos no Brasil a favor de valores voltados para a democracia política e social, onde a descentralização se inscreve, inúmeros constrangimentos têm dificultado o alcance dos objetivos constitucionais e o equacionamento dos vários problemas que a Constituição procurou enfrentar. (Souza, 1996, pg. 103) [. . .]
>
> Argumenta-se neste artigo que **a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma de acomodação de demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais.**
>
> No que se refere à descentralização, apesar de políticas decentralizadas estarem em voga na maioria dos países, **o conceito de descentralização é vago e ambíguo**. A popularidade da descentralização respalda-se em vários fatores, como por exemplo, nos ataques da direita e da esquerda no poder excessivo dos governos centrais e na capacidade que o conceito traz embutida de prometer mais que se pode cumprir. (idem, pg. 104) [grifos autora]

Com esses exemplos, percebe-se que, a *priori,* a política de descentralização dos serviços prestados pelo Estado era mais uma ideologia que um componente definido no desenho de implementação de políticas públicas, em particular as da área da educação. De qualquer forma, para qualquer que fosse a estrutura de Estado que tivesse sido estabelecida no país, não temos ainda nem três décadas de regime democrático com a nova Constituição Federal, que reconheceu e expandiu uma ampla gama de direitos individuais e coletivos. Portanto, não seria razoável esperar que todos os direitos humanos, sociais e culturais já estivessem plenamente atendidos, varrendo do cenário nacional não só graves e históricas injustiças sociais cultivadas durante vários séculos, mas também a rígida hierarquia de poder que as determina.

Qualquer que tenha sido a motivação para a estrutura escolhida, decisões estruturais cruciais já foram tomadas pela Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 sobre a configuração das matrículas da educação básica, tendo sido consolidadas por legislação complementar e por iniciativas governamentais em todos os níveis. Assim, talvez o que ainda esteja faltando desde a redemocratização e da sua nova Constituição, seja definir o que se quer alcançar de forma mais clara, verificar se a estrutura existente é apropriada para o que se almeja, avaliando o potencial de contribuição de cada ente federado para atingir os objetivos traçados, além de mapear necessidades de ajustes e planejar a forma de fazê-los. De fato, no mesmo artigo de 1991, Azanha conclui apontando que a descentralização política e operacional da edu-

cação permanecerá vazia e sem efeito se não for embasada por uma agenda política e operacional claramente definida.

> Municipalização do ensino é apenas uma expressão abstrata e, nessas condições, nada indica que deva provocar reações de apoio ou de desaprovação. É preciso, como fez Anísio Teixeira, que **indiquemos claramente quais são os problemas que se pretende resolver com uma política municipalista em educação**. Sem isso, a retórica pró-municipalização, como também a retórica antimunicipalização são inteiramente vazias, não obstante o tecnicismo de que se revistam e, eventualmente, podem até ensejar fortes prejuízos à causa educacional. Contudo, foi nesse quadro que as constituições federal e estadual (sic) instituíram a municipalização do ensino. (Azanha, 1991, pg.63) [grifos autora]

Algumas das argumentações de oposição a mecanismos de descentralização (ou seus sinônimos atuais, desconcentração, municipalização) partiam da percepção de que a agenda era definida, principalmente depois da década de 1980, por uma imposição estratégica e conceitual externa, articulada internacionalmente e imposta, operacionalmente, por organismos internacionais, que desobrigaria o estado a cumprir sua função social para manter interesses econômicos, ao transferir suas responsabilidades para outros entes, estatais ou não. (Cortina, 2000; Adrião, 2001; Ghanen, E. et al., 2001; Croso, 2007; Krawczyk, 2002).

No caso brasileiro, massificou-se a educação pela via pública, principalmente, e gastou-se mais com sua implementação justamente a partir dos anos 1990. A obrigatoriedade e a cobertura da educação foram substancialmente expandidas, incorporando exatamente as camadas mais pobres e vulneráveis da população. O advento de mecanismos legais de vinculação de receitas e de redistribuição de recursos e a definição de escopo de despesas educacionais vêm facilitando a expansão da cobertura em todas as etapas da educação básica, assim como o aumento de gastos com educação de nível básico, mesmo que ainda haja muito o que se expandir e melhorar em termos de qualidade e equidade. Assim, há um certo desequilíbrio explicativo nos argumentos que as pressões externas, mesmo que por meio de acordos internacionais, como os de Jomtien em 1990 (Unesco, 2000) e de Dacar em 2000 (Unesco, 2000), a cujos termos os países signatários, entre eles o Brasil, se comprometem[3], seriam as principais determinantes de políticas de descentralização que teriam como fim restringir ou privatizar os serviços públicos (entre eles os de educação) oferecidos à população.

Não se pode, entretanto, deixar de reconhecer a influência externa nas estratégias dos governos nacionais e sub-nacionais dos países, mas analisá-las em uma dimensão ampliada, uma vez que alguns dos compromissos e pressões externas vão justamente no sentido da garantia e expansão de direitos humanos e sociais, como os acordos citados acima, por exemplo.

Além da possibilidade de uma imposição externa, mais três argumentos compõem as ressalvas a processos de descentralização: i) a possibilidade de que eles fossem artimanhas para eximir o Estado brasileiro de suas responsabilidades, como descreve Krawczyk:

> Esse novo modelo de regulação supõe uma mudança radical da categoria 'sociedade civil' e 'cidadania' e vem sendo concretizado a partir de um processo de descentralização desenhado em três dimensões: descentralização entre os diferentes

3 As metas da iniciativa Educação para Todos são (http://www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/efa/): Goal 1: Expand early childhood care and education;Goal 2: Provide free and compulsory primary education for all; Goal 3: Promote learning and life skills for young people and adults; Goal 4: Increase adult literacy; Goal 5: Achieve gender parity; Goal 6: Improve the quality of education
Segundo o Censo de 2010 do IBGE, 85% dos municípios do estado de São Paulo tinham até 10 mil habitantes, correspondendo a 21% da população do estado e 54 municípios concentram 50% do Produto Interno Bruto do Brasil, sendo que outros 1.325 cidades compõem apenas 1%.

> órgãos de governo (municipalização), descentralização para escola (autonomia escolar) e descentralização para o mercado (responsabilidade social). (Krawczyk 2005, Resumo);

ii) os significativos impeditivos de ordem interna e de contexto local para materializar a absorção da responsabilidade sobre o cotidiano escolar pelos municípios, cenário descrito por Arelaro (2007):

> No processo turbulento e até irresponsável de municipalização de todo ou de parte significativa do ensino fundamental, seus dirigentes educacionais não conseguiram organizar, com um mínimo de condições objetivas e dignas de trabalho, um cotidiano escolar que favorecesse o florescimento de experiências pedagógicas singulares e interessantes nas suas redes públicas de ensino. (Arelaro, 2007, pg.915) e

iii) o desrespeito às pautas do sindicato docente estadual e a ausência de práticas democráticas e de participação social (Cortina, 2000) que limitavam a legitimidade da política e poderiam minar sua sustentabilidade no longo prazo (Adrião, 2001).

Os dois primeiros argumentos combinados, resultam em um alerta feito por Adrião (2009), porque a precariedade técnica, administrativa e financeira dos municípios (a maior parte deles de porte minúsculo e sem renda própria[4]) pode, ainda, estar associada ao estímulo de "ações de terceirização da oferta e da privatização da educação municipal" por meio de, por exemplo, "subvenção pública a vagas em estabelecimentos privados, assessoria privada para a gestão educacional e compra de "sistemas" de ensino". (Adrião, 2008; 2009; 2011).

Efetivamente, há o risco de se potencializar ou perpetuar a precariedade técnica dos profissionais da educação das localidades mais frágeis e até de se deparar com o desaparecimento da possibilidade de matrícula, com a exacerbação da dependência do setor privado, como antecipa Adrião: "Na ausência de regulações claras, a educação pública vem sendo incorporada às estratégias de ampliação e concentração do capital privado da área educacional".

Vencer o círculo vicioso da precariedade em nível local passa a ser crucial em um país ainda em desenvolvimento como o Brasil, que arrasta historicamente limitações de toda sorte em relação à população e aos gestores que dela emanam, quer a gestão seja totalmente pública, centralizada, compartilhada com a comunidade ou por meio de arranjos institucionais diversos. O estudo de políticas públicas educacionais comparadas a compreensão sobre as implicações de seus desenhos e de seus resultados é parte inerente da responsabilidade do Estado e da relevância da pesquisa acadêmica para com os cidadãos e contribuintes.

No caso da municipalização do ensino é importante estudar a política levando em conta o que propõe Abreu (2003). A autora divide a municipalização em antes de depois da década de 1990, ou pré e pós Fundef/b (ou ainda, complementando, antes/depois da democratização, da nova Constituição e dos mecanismos de vinculação e de distribuição de recursos estatais), quando houve "inversão da lógica de transferência de encargos sem recursos", fazendo o seguinte histórico:

- a educação foi realmente massificada no Brasil apenas no final do séc. 20 e no início do seguinte. Em termos internacionais, foi um processo rápido, mas atrasado, que incorporou por último as camadas mais pobres e isoladas da população. Esse contingente "retardatário" foi absorvido em maior proporção pelos municípios que pelos estados, principalmente por uma questão de restrição de recursos (e de interesse) por parte destes;

4 Segundo o Censo de 2010 do IBGE, 85% dos municípios do estado de São Paulo tinham até 10 mil habitantes, correspondendo a 21% da população do estado e 54 municípios concentram 50% do Produto Interno Bruto do Brasil, sendo que outras 1.325 cidades compõem apenas 1%.

- a partir dos anos 1970, em paralelo com a massificação, começa também o processo de transferência de matrículas dos estados para seus municípios, com a preocupação direcionada mais para a melhora das contas públicas do que da educação propriamente dita. Municípios politicamente mais frágeis cederam mais às pressões de transferência, ou simplesmente de expansão compulsória, que os que tinham maior poder de barganha;
- dessa forma, em 1997, ano anterior ao início do funcionamento do Fundef, a região com maior taxa de municipalização era o Nordeste, com 57,3% e a menor estava na região Sudeste, com 28,6%; entre os estados, havia o grupo menos municipalizado formado por São Paulo (18,8%), Minas Gerais (26,3%) e Espírito Santo (30,2%) e os altamente municipalizados: Piauí (60,0%), Ceará (64,3%), Maranhão (67,8%) e Alagoas (73,2%). O Rio de Janeiro, que teve sua capital (ex-Distrito Federal) incorporada ao Estado, com as matrículas automaticamente municipalizadas, tinha 64,9%, uma vez que a capital respondia pela maior parte delas.

Após o advento do Fundef e Fundeb, a lógica se inverte e o dinheiro passa a "seguir o aluno" e o simples "descarte" deles do estado para seus municípios diminui sensivelmente, uma vez que às matrículas foi atrelado algum recurso.

De fato, Gomes (2008) faz uma análise retrospectiva das possíveis razões para estados e municípios aderirem ou não a processos de municipalização a partir da implementação do Fundef em 1998, chegando às seguintes conclusões a respeito da evolução da transferência de matrículas entre entes federados no Estado de São Paulo: i) do ponto de vista do Governo Estadual era necessário desacelerar o aumento de despesas, ao mesmo tempo que se expandia a educação para o ensino médio, além da complexidade de gestão inerente a uma rede de proporções gigantescas como a paulista que dificultava melhorias no atendimento; ii) o Fundef, atrelado ao sistema de incentivos materiais aos municípios que aderissem à municipalização, explicam a alta adesão à política no Estado; iii) o porte (quanto maior) dos municípios foi um dificultador da municipalização por questões de complexidade na absorção de um número expressivo de matrículas em uma gestão; iv) a oposição política à transferência de matrículas foi um impeditivo à transferência de matrículas (não necessariamente à municipalização) quando havia a combinação de um governo local de oposição nacional ao partido que promoveu a municipalização (PSDB[5]), mais marcadamente o PT[6] – que fazia oposição sistemática em nível nacional – e de mobilização local do sindicato estadual de docentes (Apeoesp[7]) que via no processo uma fragilização das contratações dos profissionais de educação, além da diminuição de sua própria capacidade de mobilização.

Neste breve percurso sobre descentralização fica a certeza de que esse é um tema que não pode ser simplificado, ainda mais quando está relacionado a outro complexo que é a provisão de serviços de educação de qualidade em larga escala. Entretanto, apesar de sua compreensão ficar muito limitada se não recorrermos a mais de uma área de conhecimento, não é um enigma intransponível, pois há um ponto comum entre as diferentes abordagens teóricas: a necessidade de se mapear, sistematizar e analisar a grande variedade de realidades locais para que as soluções possam ser corretamente selecionadas e aplicadas.

A consequência provável da diversidade de contextos em âmbito nacional é que cada um deva ser estudado frente as suas particularidades, não só

5 Partido da Social Democracia Brasileira.
6 Partido dos Trabalhadores.
7 Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo.

em nível de cada Unidade da Federação, mas também dos municípios e escolas, principalmente para captar os detalhes da implementação da política. Um trabalho icônico com esse escopo é o de Eny Maia (1995) que estudou em detalhes a descentralização nos estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. Para o estado de São Paulo há inúmeras teses e dissertações descrevendo em nível local, os processos de municipalização. Mas entre esses trabalhos, é difícil identificar claramente fatores de fracasso ou sucesso na administração local de redes de ensino públicas.

Alguns trabalhos mais recentes (D'atri, 2007; Leme, Paredes & Souza, 2009; Cano, 2010; Ceneviva, 2011; Leme et al., 2012; Andrews & Devries, 2012; Soares & Alves, 2013) procuram levantar evidências sobre a contribuição da descentralização das matrículas e seus desdobramentos para o binômio qualidade-equidade. Tais trabalhos, marcadamente de cunho quantitativo, mostram, em geral, que as evidências empíricas disponíveis não sustentam que a "ânsia participativa" ou a transferência pura e simples de matrículas sejam preponderantes para a universalização do ensino obrigatório ou para sua materialização com qualidade e equidade. Permanece o desafio de compreender a relevância da divisão de responsabilidades, poderes e atribuições entre os entes federados para o desenho das políticas públicas do setor, mais recentemente com foco em seus resultados e em detalhes de sua implementação.

Este estudo é parte de uma pesquisa em nível de mestrado[8] que se concentrou na análise do processo de transferência de matrículas no Estado de São Paulo, com os objetivos de levantar alguns determinantes locais do processo em si e de identificar alguns de seus resultados.

8 Becskehazy, I – A formação de redes escolares no Estado de São Paulo: Em busca de padrões de qualidade e equidade, 2014.

2. A municipalização no Estado de São Paulo

Como visto, o início do processo de descentralização de matrículas do ensino fundamental no Estado de São Paulo é diferente daquele de outras Unidades da Federação, principalmente as localizadas nas regiões Norte e Nordeste, que começaram, mais de uma década antes, a transferir matrículas do nível estadual para o municipal. O estado permanece como um dos menos municipalizados do País, mesmo que algumas ações no sentido de compartilhar, ou simplesmente transferir, responsabilidades relacionadas à educação já tivessem sido implementadas antes de 1995. Um dos aspectos que não se discute em relação à transferência de matrículas do estado para os municípios no Estado de São Paulo é o de que ela teve efetivamente início político, ideológico e operacional na gestão Mário Covas (Governador) – Rose Neubauer (Secretária de Educação), entre 1995 e 2001. A visão da administração Covas-Neubauer a respeito da relação que o estado deveria manter com seus municípios na operação dos serviços de educação era a de parceria, descrita nas palavras da então Secretária de Educação (Neubauer, 1996):

> Para esta administração, municipalizar significa criar e fortalecer a parceria com os governos municipais. Estabelecidas as diretrizes gerais norteadoras da relação Estado-Município e as específicas na prestação do serviço ao cidadão, a relação direta com a população demandatária compete ao município. Municipalizar, pois, vai além de descentralizar, de desconcentrar: o município compartilha responsabilidades a partir de negociações estabelecidas caso a caso. Desconcentrar, descentralizar e municipalizar são formas que se complementam, na distribuição do poder e da decisão sobre os recursos financeiros que o sustentam. [. . .] (Neubauer, 1996, pg. 71)

O governo do Estado e a Secretaria da Educação sabem que a descentralização não irá resolver todos os problemas do ensino público. Acredita-se

também que o caminho da descentralização não dispensa o Estado e a Secretaria da Educação de trabalharem pela melhoria da educação básica. Ao contrário, o Estado deverá potencializar seu papel de planejador e coordenador de políticas públicas, através do estabelecimento de diretrizes sobre conteúdos curriculares básicos, uso racional dos recursos, avaliação dos resultados de ensino, transferência de recursos e garantia de eqüidade, para compensar as desigualdades entre os municípios. (idem, pg. 72)

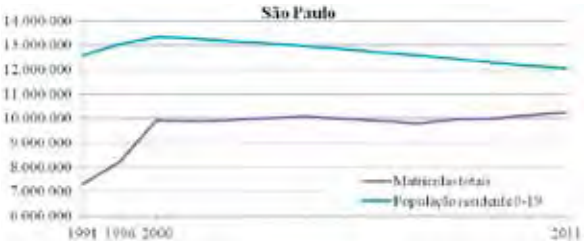
No Estado de São Paulo houve, então, um primeiro impulso autóctone dado por um conjunto de providências e convênios elaborados nessa administração (Neubauer, 1996; Gomes 2008; Adrião, 2008), seguido, em 1998, por um estímulo federal dado pela implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Esses eventos não são aleatórios, uma vez que os grupos políticos que governavam o Estado e o Governo Federal estavam alinhados com o princípio da descentralização. As matrículas totais da educação básica (da creche ao ensino médio), no estado, apresentaram o desenrolar ilustrado pelo Gráfico 1 a seguir, no qual se pode perceber que o pico de matrículas se deu em 2000, com 9,6 milhões de alunos em todas as esferas administrativas e que há, a partir de 1995, uma alteração substancial na distribuição das matrículas que permanece até os dados mais recentes (2012). Além disso, é possível perceber que a rede particular vem ocupando cada vez mais espaço no atendimento educacional no estado. Atualmente são, então, três atores relevantes no atendimento de toda a educação básica (da creche ao ensino médio), que, em 2012, atendeu 9,4 milhões de alunos: o Estado, o conjunto dos municípios e o conjunto das particulares, que dividem o atendimento com, respectivamente, 43,0%, 38,5%, e 18,5% dos alunos.

Gráfico 1 – Evolução das matrículas totais na educação básica por esfera administrativa

Fonte: Fundação Seade. Cálculos e tabulação da autora.

Não se pode fazer uma análise de evolução das matrículas sem levar em conta a transição populacional em curso no Brasil. Em São Paulo o conjunto das coortes de 0-19 anos reduziu-se em mais de um milhão entre 2000 e 2011, conforme Gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução das matrículas totais e da população de 0-19 anos – São Paulo



Fonte: IBGE, Censo 2010 e Fundação Seade. Tabulação e cálculo da autora

Os dados de frequência escolar por faixa etária (Censo IBGE 2010) mostram que são as faixas das extremidades (creche e ensino médio) as que ainda devem incorporar mais alunos (Tabela 1).

Tabela 1 – População residente e que frequenta escola, por faixa etária – Estado de São Paulo 2010

	População residente por faixa etária					
Estado de São Paulo	Total	0 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 19 anos
População residente	41.262.199	2.675.372	2.860.633	3.324.913	1.990.247	1.313.661
Com frequência à escola	12.332.765	1.121.361	2.763.520	3.214.344	1.697.923	529.624
%	30	42	97	97	85	40

Fonte: IBGE, Censo 2010. Tabulação e cálulos da autora

O processo de transferência de matrículas conduzido pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo tem como principal mecanismo legal, além do Fundef (que é um mecanismo nacional), um convênio assinado entre o estado e cada município aderente. A legislação que rege a municipalização em São Paulo é composta pelos seguintes grupos de instrumentos: o da formalização do processo dentro do Estado[9], o dos detalhes sobre a organização das redes de ensino no estado[10], o de formalização das transferências de recursos humanos[11] e o convênio de transferência entre estado e cada município propriamente dito[12]. Outras providências fizeram parte da gestão que conduziu o início massivo do processo de municipalização no estado, por exemplo, a reorganização da rede separando, a partir de 1995, os alunos de 1ª a 4ª série e os da 5ª a 8ª série em unidades escolares diferentes, o aumento da carga horária mínima de aulas para cinco horas e o sistema de matrícula conjunta iniciado em 1999, por meio de um cadastro único de alunos.

A transferência de escolas tem início, então, em 1996 (Gomes, 2008). À época, apenas 10 municípios[13], dos 645 existentes tinham 100% das matrículas dos anos iniciais do Ensino Fundamental municipalizadas e outros 11 contavam com, pelo menos, 50% da matrícula sob sua responsa-

9 Decreto nº 40.673, de 16/02/96, alterado pelo Decreto nº 40.889, de 20/06/96, Decreto nº 41.054, de 29/07/96 alterado pelo Decreto 45.777, de 26/04/01: institui o Programa Ação de Parceria entre Estado e Município e autoriza a transferência das escolas do estado para os municípios, inicialmente por cinco anos e depois por tempo indeterminado; Decreto nº 42.535 de 24 de Novembro de 1997: Dispõe sobre a extinção das escolas e classes de escolas estaduais transferidas aos municípios, nos termos do Decreto Nº 41.054, de 29 de julho de 1996, e dá providências correlatas; Lei nº 14.461 de 25 de Maio de 2011 que autoriza a Fazenda do Estado a transferir aos municípios o domínio, mediante doação, e a ceder direitos possessórios, a título gratuito, relativos aos imóveis que especifica, e dá providências correlatas.

10 Deliberação CEE Nº 11/97 e Indicação CEE Nº 10/97 Aprovada em 30.09.97: dispõe sobre os sistemas municipais de ensino e da outras providências.

11 Resolução SE Nº 139, de 19 de setembro de 1997: Dispõe sobre providências a serem adotadas pelas Delegacias de Ensino no Programa de Ação de Parceira Educacional Estado-Município para Atendimento ao Ensino Fundamental, Resolução SE Nº 141, de 24 de setembro de 1997: Dispõe sobre transferências de servidores e dá providências e Instrução DRHU Nº 8 , de 25 de setembro de 1997: dispõe sobre providências a serem tomadas sobre transferência de servidores, conforme o disposto no artigo 6º da Resolução SE nº 141/97.

12 Decreto nº 43.072, de 04/05/98, substituído pelo Decreto nº 51.673, de 19/03/2007: Elenca os objetivos e as obrigações da Fase II do Programa Ação de Parceria entre Estado e Município, já adequada ao Fundeb.

13 Ariranha, Bady Bassitt, Braúna, Brodowski, Canitar, Ilha Comprida, Ilha Solteira, Irapuã, Orindiúva, Tabapuã.

bilidade[14]. Em 2000, esses números eram, respectivamente, de 238 e 101 e em 2012, 492 e 29. Os Gráficos 3 e 4 mostram a evolução do processo de municipalização nas duas etapas do ensino fundamental no Estado.

Gráfico 3

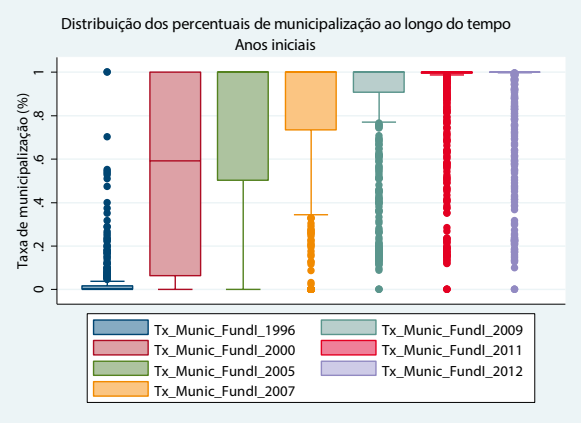
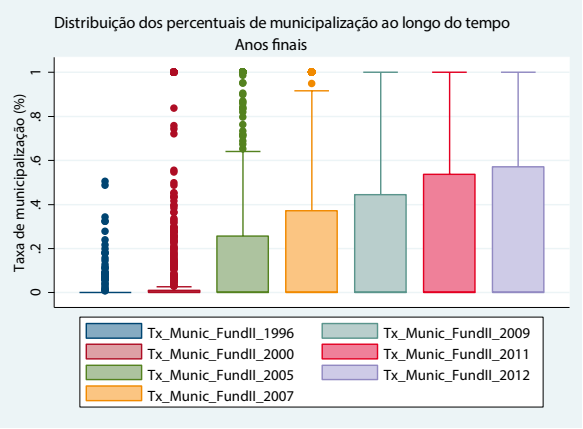


Gráfico 4



Fonte: Fundação Seade. Cálculos e tabulação da autora.

14 Piracaia, Descalvado, Santos, Matão, Marapoama, Pontes Gestal, Cubatão, Itatiba, Jundiaí, Jardinópolis, Bertioga.

Como a unidade de transferência é a escola, para cada ano fiscal pode-se ter um percentual diferente de municipalização em cada cidade, o que evidencia ritmos diferentes de absorção de matrículas em nível local, que pode ser medido. O que os gráficos acima mostram é uma grande adesão dos municípios logo no início do processo para os anos iniciais do ensino fundamental, que continua até 2012 e uma adesão gradual para os anos finais, que também permanece.

Assim, em 2012, dois grupos opostos se destacam no processo: 120 municípios que controlam 100% das matrículas nas duas etapas do ensino fundamental e 33 que não chegaram a municipalizar 25% das matrículas, nem nos anos iniciais. Neste trabalho os resultados da municipalização serão comparados entre esses dois grupos e o conjunto do Estado.

O primeiro objetivo deste trabalho foi identificar se alguma característica dos municípios afetou de forma sistemática o ritmo de municipalização (variável dependente). Foram testadas quatro variáveis independentes: o Produto Interno Bruto (PIB percapita) dos municípios – que não apresentou relação com a variável dependente e não será apresentada; o nível de renda da população – que apresenta relação positiva com o aumento da municipalização; o tamanho do município em termos de população – que apresentou relação negativa com o aumento da municipalização, e a Região Administrativa a que estava vinculado, que não apresenta uma relação alinhada por que não é uma variável categórica, mas mostra que algumas Regiões Administrativas aderiram ao processo mais rapidamente que outras e que, ao final do processo, algumas tinham um nível bem menor de adesão que o conjunto delas.

Em relação ao nível de renda da população, calculou-se o percentual da população com renda individual acima de 2 Salários Mínimos (Tabela 2), com base nas informações do Censo IBGE de 2010 e os municípios foram divididos da seguinte forma:

Tabela 2 – Percentual da população com renda mensal acima de 2 SM

Categoria de renda individual	Nível	Proporção (%) de pessoas acima de 10 anos com renda mensal percapita acima de 2SM	Número de municípios na categoria	%	População total na categoria	%
Muito baixa	1	De 0 a 10	61	9,5	611.721	1,5
Baixa	2	De 11 a 20	437	67,8	12.284.880	29,8
Média	3	De 21 a 30	136	21,1	24.599.712	59,6
Alta	4	De 31 a 40	10	1,6	3.616.623	8,8
Muito alta	5	Acima de 40	1	0,2	149.263	0,4
Total			**645**	**100,0**	**41.262.199**	**100,0**

Fonte: Censo IBGE 2010. Cálculos e tabulação da autora.

As categorias Alta e Muito Alta foram agrupadas no nível 4. O recorte de 2SM foi escolhido por estar mais próximo da linha de corte para atendimento de vários programas educacionais do Governo Federal, que é de 1,5 SM. A evolução do processo de municipalização por nível de renda da população – percentual de pessoas acima de 10 anos com renda percapita mensal acima de 2 Salários Mínimos (SM) é apresentada em dois momentos: início e final do processo, Gráficos 5 e 6, respectivamente.

Gráfico 5

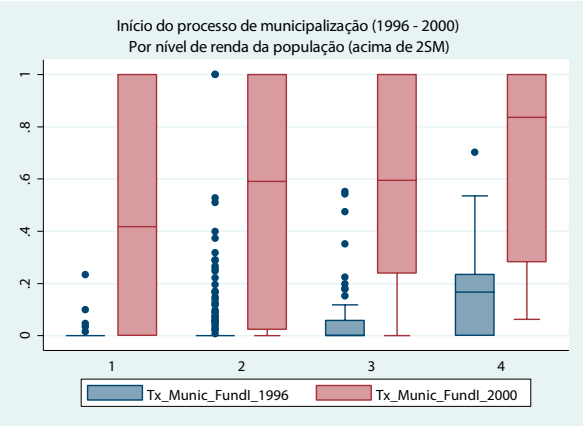
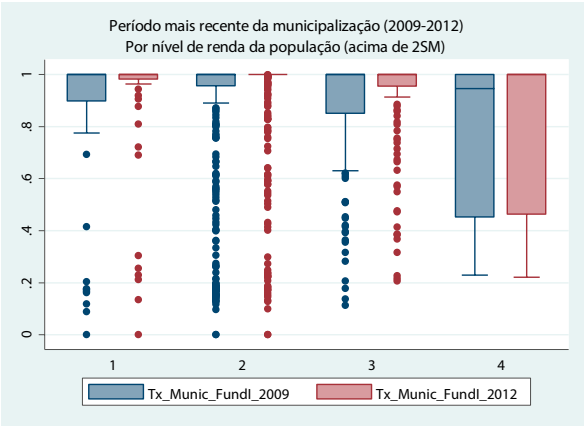


Gráfico 6



Fonte: Fundação Seade e Censo IBGE 2010. Cálculos e tabulação da autora.

Em relação ao processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental, foco principal da política de descentralização no Estado de São Paulo, percebe-se que houve uma maior adesão inicial dos 11 municípios da categoria 4 (mais de 31% da população acima de 10 anos com renda acima de 2SM) – metade deles em 2000 com municipalização em torno de 90% – e dos 136 da categoria 3 (de 21% a 30% de renda individual acima de 2SM), metade já tinha municipalizado mais de 60% das matrículas.

No ano de 2012, as categorias 1, 2 e 3, que, juntas, correspondem a 634 municípios, já estavam com quase a totalidade das matrículas sob controle local. Não é possível explicar essa relação apenas com esses dados, apenas especular que esteja relacionada com maior nível de escolarização das populações locais que podem exercer maior controle social sobre as questões de educação, ou que pode resultar na presença de um contingente maior de pessoas capacitadas a prover serviços de educação, além de uma capacidade financeira em nível local maior para absorver responsabilidades adicionais de atendimento educacional.

Outro aspecto relacionado ao processo de municipalização foi o tamanho do município em termos populacionais, de acordo com a divisão proposta pelo IBGE, com nomes e níveis escolhidos pela autora (Tabela 3).

Tabela 3 – Tamanho do município em termos populacionais, segundo divisão do IBGE

Categoria de dimensão populacional	Nível	Distribuição da população residente pelos municípios	Número de municípios na categoria	%	População total na categoria	%
Nano	1	Até 5.000	157	24,3	511.179	1,2
Micro	2	De 5.001 a 10.000	122	18,9	862.776	2,1
Muito pequenos	3	De 10.001 a 20.000	122	18,9	1.749.308	4,2
Pequenos	4	De 20.001 a 50.000	120	18,6	3.912.702	9,5
Médios	5	De 50.001 a 100.000	49	7,6	3.402.226	8,2
Grandes	6	De 100.001 a 500.000	66	10,2	13.338.575	32,3
Metrópoles	7	Mais de 500.000	9	1,4	17.485.433	42,4
Total			**645**	**100,0**	**41.262.199**	**100,0**

Fonte: Censo IBGE 2010. Cálculos e tabulação da autora.

Percebe-se, pelo Gráfico 7, que a adesão inicial foi mais alta para municípios menores e mais baixa para os maiores, principalmente para as 9 metrópoles do estado, que permaneceram em 2012 menos municipalizadas que os demais grupos, metade delas com até 60% da taxa de municipalização. O Gráfico 8 mostra que o processo continua em andamento nos anos mais recentes, já tendo sido praticamente concluídos nas categorias Nano, Micro, Muito Pequenos e Pequenos, que correspondem a 521 municípios com até 50 mil habitantes.

Gráfico 7

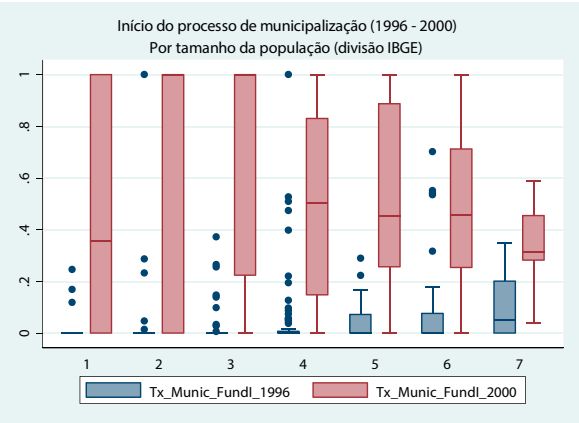
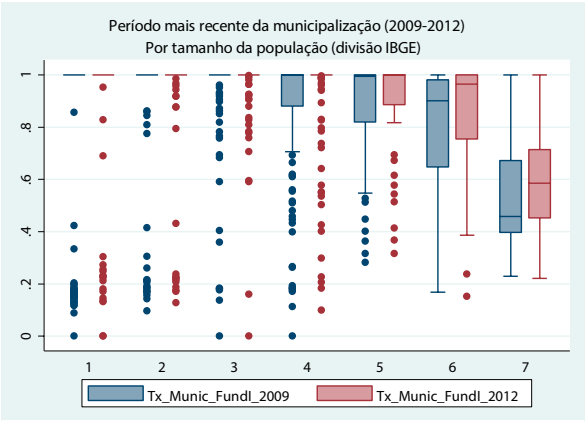


Gráfico 8



Fonte: Fundação Seade e Censo IBGE 2010. Cálculos e tabulação da autora.

Mais uma vez, o trabalho não procurou estabelecer relações de causa entre as variáveis, mas possíveis explicações podem estar relacionadas com a complexidade da gestão local em metrópoles, nas quais a competição por recursos materiais e humanos para cada problema e grupo social é muito maior, além de questões financeiras e operacionais que podem reprimir a disposição em absorver mais alunos; estarem mais expostos a pressões políticas tanto em nível local, quer por alinhamento político com o partido que mais se opôs à municipalização (Soares, 2008), quer pela capacidade local de mobilização do sindicato docente do Estado, Apeoesp (Soares, 2008 e Ghanem et al., 2001).

Finalizando esta parte inicial da análise, um componente geopolítico foi adicionado por meio da distribuição político-administrativa do Governo do Estado de São Paulo[15]. Essa divisão regional é operacionalizada e institucionalizada com coordenação conjunta dos municípios e apoio dos órgãos centrais do Governo Estadual[16]. Cada setor de interesse (saúde, segurança, bacias hidrográficas, educação etc.) é coordenado pela Secretaria de Estado correspondente e implica em uma reorganização dos municípios

15 A Constituição Estadual, promulgada em outubro de 1989, em seu artigo 152 prevê que o estado seja subdividido em regiões, com os seguintes objetivos:
I - o planejamento regional para o desenvolvimento sócio-econômico e melhoria da qualidade de vida;
II - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;
III - a utilização racional do território, dos recursos naturais, culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;
IV - a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região;
V - a redução das desigualdades sociais e regionais.

16 Artigos 154 a 156.

diferente. É de se esperar, portanto, que haja grupos de municípios com características semelhantes entre si dentro do Estado, mas diferentes entre eles, obedecendo essa segmentação intencional.

A opção por dividir o Estado em Regiões Administrativas e não nas Diretorias de Ensino, que seria natural, dado o assunto, se justifica pelo seguinte: i) a decisão de municipalizar o ensino é tomada pelos prefeitos, mesmo que haja consultas técnicas e políticas em suas comunidades, é uma decisão que tem um componente de finanças públicas muito importante e ii) a maior parte das RAs se subdividem em Diretorias de Ensino, então, se houvesse uma lógica inerente a esta divisão, ela seria, pelo menos em parte, capturada pela que foi elegida (RAs). É importante lembrar que os profissionais das Diretorias de Ensino são, na sua maioria, profissionais da educação, os mesmos que se opõem ao processo de municipalização por meio da Apeoesp, pode-se avaliar em quais Diretorias essa oposição se deu com maior força, mas não foi a ideia neste trabalho.

A Tabela 4 mostra a composição de cada RA por número de municípios e população.

Tabela 4 – Regiões Administrativas do Estado de São Paulo, segundo Número de Munícipios e População Residente

Região Administrativa	Numeração	Número de municípios na categoria	%	População total na categoria	%
Reg. Metro. de São Paulo	1	39	6,0	19.683.975	47,7
Reg. Metro. de Campinas	2	19	2,9	2.797.137	6,8
Reg. Metro. da Baixada Santista	3	9	1,4	1.664.136	4,0
Reg. Metro. do V. Paraíba e L.Norte	4	39	6,0	2.264.788	5,5
Central	5	26	4,0	952.269	2,3
Araçatuba	6	43	6,7	734.701	1,8
Barretos	7	19	2,9	404.719	1,0
Bauru	8	39	6,0	1.061.671	2,6
Campinas (Sem RMC)	9	71	11,0	3.452.048	8,4
Franca	10	23	3,6	697.870	1,7
Marília	11	51	7,9	868.696	2,1
Presidente Prudente	12	53	8,2	921.780	2,2
Registro	13	14	2,2	269.073	0,7
Ribeirão Preto	14	25	3,9	1.247.761	3,0
São José do Rio Preto	15	96	14,9	1.437.549	3,5
Sorocaba	16	79	12,2	2.804.026	6,8
Total	**16**	**645**	**100,0**	**41.262.199**	**100,0**

Fonte: Fundação Seade e Censo IBGE 2010. Cálculos e tabulação da autora.

Gráfico 9

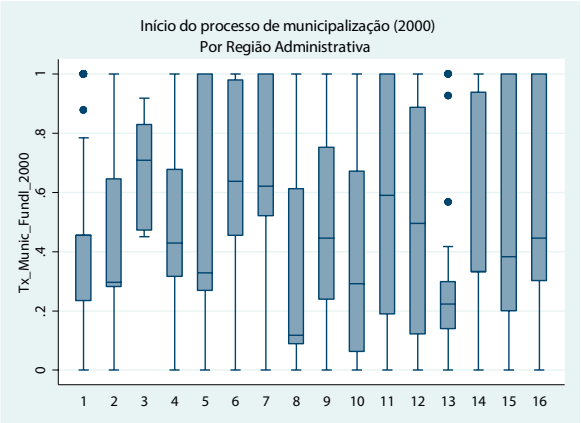
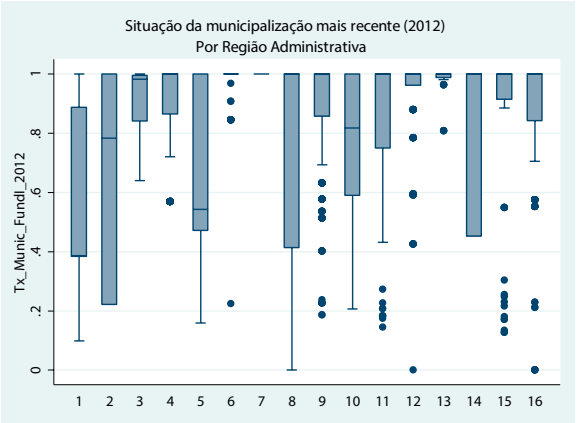


Gráfico 10



Fonte: Fundação Seade. Tabulação da autora.

Percebe-se que não há uma distribuição homogênea em relação a nenhum dos dois componentes. Os Gráficos 9 e 10 mostram o processo de municipalização por RAs no ano 2000 e em 2012.

A comparação dos dois gráficos permite concluir que algumas RAs engajaram-se no processo de municipalização dos anos iniciais mais que outras, sendo que a maior parte deu seguimento ao processo, e que apenas uma, a de Barretos (7) conluiu inteiramente para a totalidade de seus municípios. Outras duas, Araçatuba (6) e Registro (13), estão próximas disso. Excetuando-se a Região Metropolitana de São Paulo (com mais de 19 milhões e um ponto muito fora da curva), as Regiões Metropolitanas mais populosas, com população acima de 2 milhões (RM de Campinas, RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, Campinas sem RMC e Sorocaba) apenas a RM de Campinas manteve um grande contingente com taxa de municipalização abaixo de 80%, o que se deve às cidades de Campinas, Americana e Sumaré, com taxas de 22%, 46% e 66%, respectivamente. A RA com menor proporção de municípios aderentes ao processo é a da Bauru (8), com 25% de seus componentes com taxas de municipalização entre 0% e 40%.

A segunda parte deste trabalho envolveu a análise de dois tipos de resultado, a evolução das médias de Língua Portuguesa e da taxa de distorção idade-série ao final da primeira etapa do ensino fundamental, como indicadores de qualidade dos serviços prestados, mesmo com a ressalva de que ambos, mesmo combinados, traduzem apenas uma parte dos esforços locais de atendimento educacional. Em primeiro lugar comparou-se, de modo genérico, a evolução dos indicadores, por escola, entre a rede estadual (2) e o conjunto das redes municipais (3).

Essa comparação inicial foi feita porque ela parece estar muito presente na cobertura de imprensa sobre educação: o louvor a escolas e municípios que se destacam na paisagem com médias altas de proficiência e a questão da promoção automática versus atraso escolar. De fato, as escolas das redes municipais (3) estão tendo uma evolução mais rápida que as da rede estadual (2), mesmo atendendo a um contingente muito maior de alunos (Gráfico 11), e a rede estadual (2) apresenta indicadores de distorção significativamente mais baixos que o conjunto das redes municipais (3), mesmo

Gráfico 11

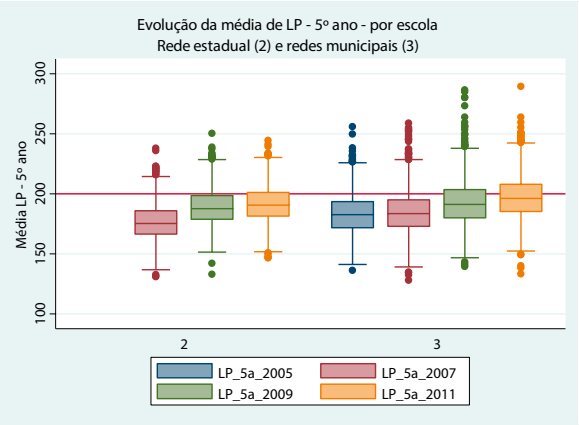
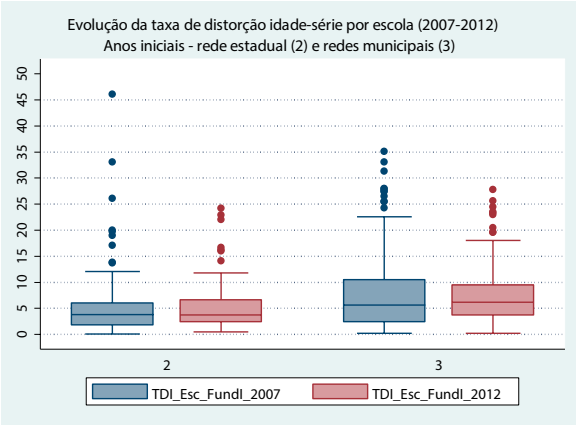


Gráfico 12



Fonte: INEP. Tabulação autora.

que esses estejam diminuindo (Gráfico 12[17]).

Para se compreender com maior detalhe alguns dos resultados da política de municipalização no Estado de São Paulo, os municípios foram divididos em três grupos: Grupo1, com os 120 municípios que municipalizaram 100% das matrículas nas duas etapas do ensino fundamental, considerando-os como os que optaram pela adesão total à política, o Grupo 2, com os 32 que não municipalizaram além de 25% em nenhuma das etapas, o que seria o conjunto dos que optaram por não aderir à política e Grupo 3, o dos 493 demais municípios.

O Quadro 1 mostra algumas das características desses grupos de análise para dar uma ideia o quanto eles podem ser diferentes entre si além do aspecto específico da política pública em questão. Em primeiro lugar, o Grupo 3 é muito maior que os demais e apresenta a distribuição dos municípios por renda similar à do conjunto dos municípios, obviamente. O Grupo 1 tem uma concentração maior de municípios com renda no nível 2 e menor nos níveis 3 e 4. Em relação à população, os Grupos 1 e 2 apresentam uma concentração maior de municípios menores (de 1 a 3), com o Grupo 3 ficando com a maior parte dos municípios acima de 500 mil habitantes.

Quanto à frequência escolar, com base nos dados do Censo de 2010 e nas metas[18] do Plano Nacional de Educação que está em tramitação no Legislativo Federal[19], nota-se, em primeiro lugar, o desafio que o conjunto do Estado ainda tem pela frente em termos de cobertura educa-

17 Cabe explicar que, para facilitar a leitura do gráfico, só foram incluídas escolas com taxas de distorção até 50%, pois acima disso concentram-se escolas de atendimento especial, como os centros sócio-educativos, que poderiam distorcer a percepção quanto à evolução do indicador nas escolas regulares. Essas escolas correspondem a menos de 1% dos dados.

18 50% de cobertura para a educação infantil e 100% de cobertura para as demais etapas, sendo que na tabela usou-se 98% para permitir uma margem de 2%. No ensino médio, como a cobertura ainda é muito baixa, com nenhum município apresentando cobertura acima de 98%, foi apresentada uma cobertura de 70% para essa etapa, alcançada por menos de 1/5 dos municípios.

19 Que propõe metas muito próximas às do Plano anterior, de 2001 a 2010.

Quadro 1 – Principais características dos grupos de análise

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
N	120	32	493
Nível de renda da população			
1	7,5%	15,6%	9,5%
2	74,2%	71,9%	65,9%
3	17,5%	9,4%	22,7%
4	0,8%	3,1%	1,8%
Tamanho de município			
De 1 a 3	80,8%	78,1%	56,6%
De 4 a 5	16,7%	12,5%	29,4%
De 6 a 7	2,5%	9,4%	14,0%
Taxa de frequência escolar			
De 0 a 4 anos - acima de 50%	9,2%	9,4%	11,2%
De 5 a 9 anos - acima de 98%	54,2%	43,8%	48,1%
De 10 a 14 anos - acima de 98%	46,7%	56,3%	42,4%
15 a 19 anos - acima de 98%	0,0%	0,0%	0,0%
15 a 19 anos - acima de 70%	14,2%	25,0%	17,0%

Fonte: Censo IBGE 2010 e texto PNE da Câmara dos Deputados. Tabulação autora.

cional. O Grupo 2, de menor municipalização, apresentou contingente de municípios com taxa de frequência escolar de acordo com a meta do PNE significativamente mais baixa para a faixa etária correpondente aos anos iniciais do ensino fundamental e mais altas para os anos finais e ensino médio, lembrando que os números se referem à taxa bruta de atendimento às faixas etárias e não á taxa líquida de atendimento em cada etapa.

Os Gráficos 13 e 14 comparam os três grupos de análise em relação à evolução da proficiência média de Língua Portuguesa por escola, entre as escolas da rede estadual e as das redes municipais. Essa ilustração é relevante na medida em que não é incomum a argumentação de que as escolas estaduais apresentariam uma evolução mais lenta no desempenho por atenderem alunos de perfil socioeconômico mais vulnerável que as municipais. Obviamente que essa lógica só seria possível de ser observada nos Grupos 2 e 3, onde os dois tipos de redes convivem na mesma localidade. De fato, a rede estadual, quando comparada às municipais tem uma evolução mais lenta e mais homogênea, com um contingente menor de escolas com média acima de 200 pontos. As escolas do Grupo 1 atendem a todas as crianças de sua cidade, menos as que estão matriculadas em escolas particulares, o que faria o viés de seleção trabalhar contra seus resultados.

Gráfico 13

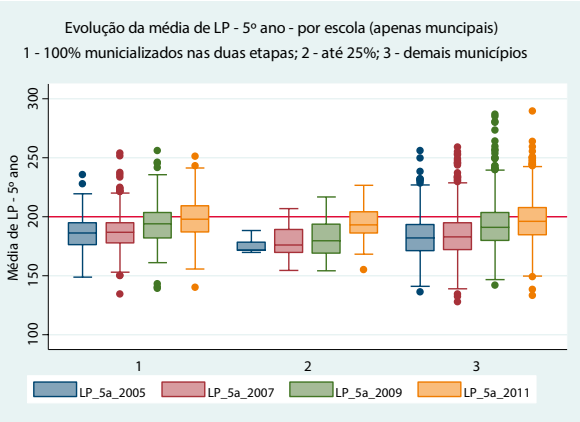
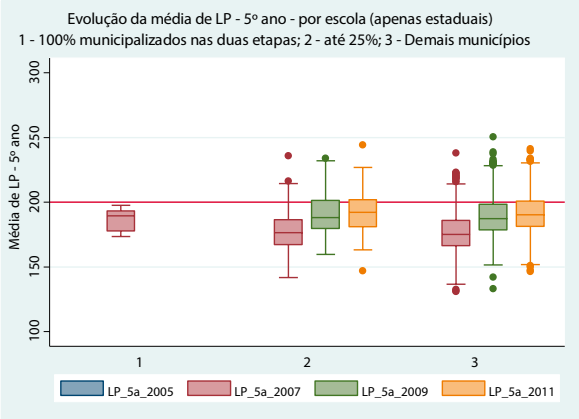


Gráfico 14



Fonte: INEP. Tabulação autora.

Assim, para saber o quanto a renda do município (e não a dos alunos que fizeram a Prova Brasil) afeta o desempenho comparativo entre as redes, a proficiência média por escola em Língua Portuguesa no 5º ano para a edição de 2011 da Prova Brasil foi distribuida pela quatro categorias de renda individual local, mantendo-se a separação por rede. As redes municipais apresentam melhores resultados em todos os níveis de renda local (de 1 a 4), Gráfico 15, e para as escolas do Grupo 1, seguindo a mesma divisão, quanto melhor a renda dos indivíduos das cidades, melhor o desempenho de suas escolas (Gráfico 16).

Gráfico 15

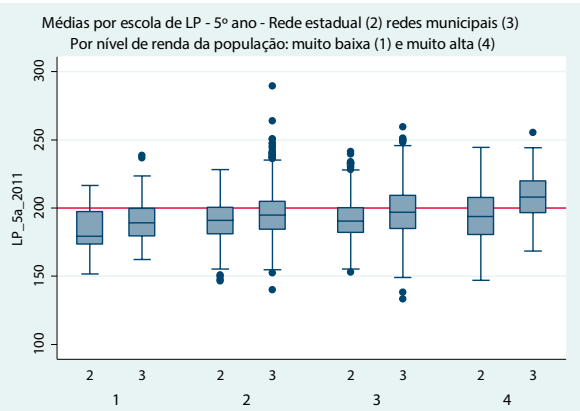
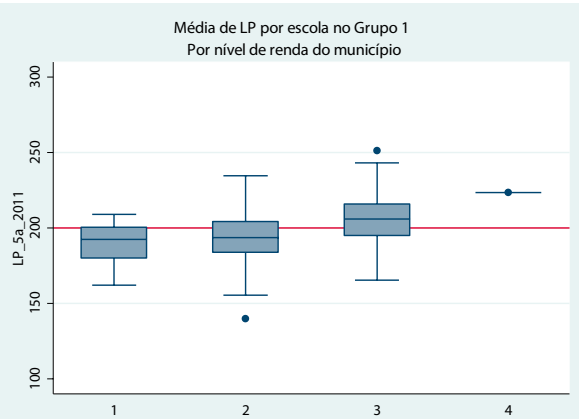


Gráfico 16



Fonte: Censo IBGE 2010 e INEP. Tabulação autora.

A relação entre o nível de renda individual local (que tem alta correlação com o nível de educação) e o desempenho das escolas tanto pode ser explicada pelo nível dos alunos e suas famílias, quanto pelo nível médio dos profissionais da educação daquela localidade.

Uma outra análise relacionada à renda local é a possíbilidade de as famílias matricularem seus filhos em escolas da rede particular local. Como já apresentado, as matrículas nas redes particulares vêm crescendo no Estado, o que é até intuitivo em um contexto de aumento de renda disponível da população e de percepção de qualidade mais positiva para escolas da rede privada. Entretanto, o crescimento das matrículas não é uniforme nos grupos de análise (Gráfico 17) nem quando se separa por nível de renda municipal para os dados mais recentes, de 2012 (Gráfico 18).

Gráfico 17

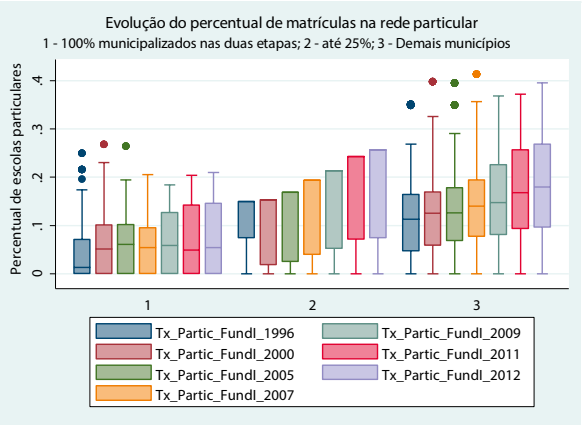
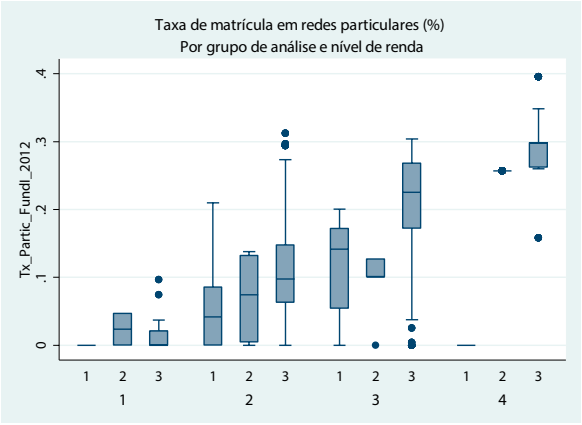


Gráfico 18

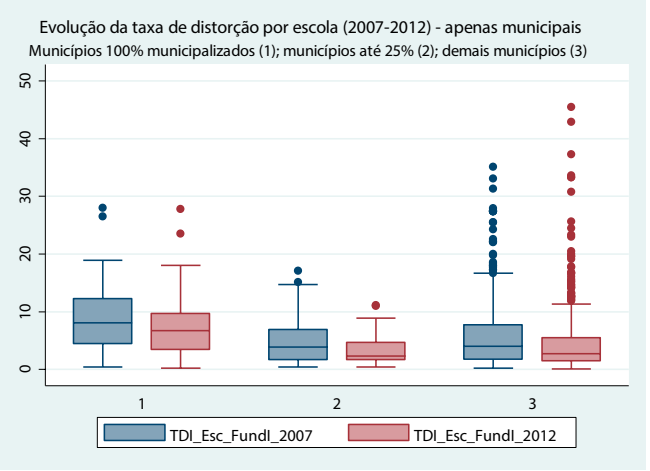


Fonte: Censo IBGE 2010 e INEP. Tabulação autora.

O Grupo 1 apresenta menor crescimento de matrículas na rede particular que os dois grupos de comparação e, quando se separa por renda, o Grupo 1 também apresenta proporção menor de matrículas na rede particular que os demais, a não ser no nível 3 de renda, no qual o Grupo 2 é o que tem menor número de municípios com matrículas na rede particular. É possível que esse quadro seja explicado por uma percepção de qualidade mais positiva para as escolas públicas do Grupo 1, mas seria necessário uma avaliação em maior detalhe para compreender o porque das escolhas das famílias para cada Grupo de município.

Para finalizar, faz-se uma comparação entre os grupos de análise da evolução da taxa de distorção idade-série entre o ano de 2007 e o de 2012 (Gráfico 19). Os três grupos apresentam sensível diminuição das taxas de distorção no período de 5 anos, o que é positivo, dada a cultura de reprovação nas escolas brasileiras, conhecida como "pedagogia da repetência" (Costa Ribeiro, 1991) e que é combatida de forma mais sistemática e uniforme nas escolas da rede estaduais. Já foi visto que as escolas estaduais apresentam taxas mais baixas que as municipais. O Grupo 1 apresenta taxas bem mais altas, com 25% das escolas entre 10% e 20% dos alunos com mais de dois anos de atraso escolar já nos anos iniciais, o que é muito elevado para padrões internacionais, que consideram uma taxa de 15% alta para essa etapa (Unesco, 2012).

Gráfico 19



Fonte: INEP. Tabulação autora.

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

A transferência de matrículas do Estado de São Paulo para seus municípios é uma política ao mesmo tempo consolidada e estudada, mas ainda pouco compreendida, principalmente nas formas de implementar e de obter cada vez melhores resultados para os alunos e para o Estado.

A implementação é chave para qualquer empreitada: depois de receber as matrículas, as prefeituras devem se empenhar para desenhar e por de pé estruturas educacionais competentes. Mas a estrutura do Estado era originalmente competente a ponto de poder estabelecer padrões e dar o exemplo, ou localmente teria que se reinventar a roda centenas de vezes? O levantamento feito aqui não permite responder a essa pergunta, apenas perceber que as formas de implementar podem constituir hipóteses de explicação para as diferenças de resultado que encontramos aqui.

Atualmente o contexto econômico, financeiro e político é muito diferente do que era em 1995. Mesmo que em termos de partido político a gestão seja a mesma desde o início do processo de transferência de matrículas no Estado. Interesses antagônicos à política permanecem, mas talvez tenham mudado de lugar. É, portanto, difícil prever que perspectivas futuras a política de transferência de matrículas terá no Estado de São Paulo, ou pelo menos projetar o que foi concluído aqui no futuro, tanto pela insuficiência do que foi analisado, quanto pela mudança de contexto.

Quanto às análises feitas nesta pesquisa, com base nos dados de séries temporais de matrícula, por tipo de dependência administrativa e das avaliações externas nacionais, confrontados com alguns aspectos de perfil populacional municipal a partir do Censo IBGE de 2010 e de indicadores educacionais disponibilizados pelo Inep, algumas constatações foram possíveis:

1) O processo de transferência de matrículas do estado para os municípios em São Paulo teve realmente início na gestão Covas-Neubauer, que combinou uma estrutura legal de parceria estado-municípios, com a sistemática de equalização de gastos por matrícula induzida pelo Fundef e Fundeb, diferentemente de outras unidades da federação que fizeram outros percursos. A forma de municipalizar

em São Paulo induziu muitas localidades construir sistemas educacionais que estão colhendo resultados mais rapidamente que a rede estadual original, isso só foi possível ser identificado de forma sistemática quando se separou os que municipalizaram as duas etapas do ensino fundamental dos municípios que absorveram uma proporção pequena de matrículas.

Não foi possível perceber, entretanto, porque essas cidades empreenderam esforços distintos e se comprometeram com a educação fundamental por completo e as demais, não. As pistas que surgiram da revisão bibliográfica apontam mais para as razões para não municipalizar (alinhamento político-partidário ou com o sindicato docente ou constrangimento pelo movimento docente), mas não trouxe informações sobre porque um município iria além de municipalizar os anos iniciais do ensino fundamental. Surge a necessidade de dar continuidade a esta pesquisa com um levantamento qualitativo para identificar essas razões.

2) As caraterísticas municipais identificadas nesta pesquisa serviram para mostrar que há diferenças de ritmo de municipalização e que estas podem ser sistemáticas, relacionadas a algumas variáveis de cunho local. Este estudo mostrou que tamanho da população e a renda das famílias tiveram relação sistemática com o ritmo da municipalização no Estado de São Paulo, sendo que a primeira influenciou o processo negativamente e a segunda, positivamente. A produção de renda do município e a região administrativa onde ele está localizado, não apresentaram uma relação sistemática com o processo, embora tenha sido possível destacar uma delas pelo critério de percentual de municipalização (RA de Barretos, com todos os municípios 100% municipalizados).

A questão das diferenças do ritmo de aumento de matrículas na rede particular entre os quatro grupos de análise chamou particularmente atenção e foi inesperada para o escopo do trabalho. Esse aspecto também deve ser melhor investigado porque parece de alguma forma estar relacionado com a política pública em questão.

Também permanece a dúvida de porque porque a Região Administrativa de Barretos teve um processo mais homogêneo que as demais. Embora tenha pesquisado um pouco sobre a existência de consórcios intermunicipais na região que explicassem esforços conjuntos e institucionalizados, não tive sucesso em encontrar nenhuma informação nesse sentido.

Depois de muitas análise e poucos achados, ficaram perguntas novas, mas algumas conclusões sobre a política de descentralização parecem ter emergido deste esforço.

A primeira é de que a transferência de matrículas do ensino fundamental do nível estadual para o municipal pode (e deve) ser melhor qualificada para ser mais amplamente compreendida como política pública. Neste estudo, por exemplo, percebeu-se que os municípios do Estado de São Paulo que se comprometeram com o ensino fundamental como um todo, colocando sob sua responsabilidade a totalidade das matrículas tanto em seus anos iniciais, quanto nos finais (além das que as antecedem, creche e pré-escola) demonstraram boa evolução de resultados educacionais, medidos pelas informações disponíveis. Essa evolução positiva se relacionou com a manutenção na rede municipal de um público que poderia ter migrado para as redes privadas instaladas na maior parte dos municípios.

Seria interessante verificar se o que foi encontrado no Estado de São Paulo se repete em outras unidades da federação que por ventura tenham utilizado mecanismos similares de transferência de matrícula que, neste caso, se deu acompanhada de recursos humanos e materiais e de providências de colaboração estado-município.

A segunda é que a comparação entre estados e municípios deve levar em conta o conjunto do esforço local para o atendimento das necessidades educacionais de cada população e que esse con-

junto contempla acesso, permanência e conclusão de cada etapa obrigatória, além do desempenho de todos os estudantes em provas padronizadas em larga escala. Utilizar apenas o IDEB como comparação dos esforços locais de atendimento educacional pode ser não só equivocado, do ponto de vista da análise das políticas públicas implementadas, mas injusto com as equipes profissionais que delas tomam parte.

Termino o trabalho citando mais uma vez Azanha (1991) quanto ao cerne do debate:

> Em face dos propósitos visados, vamos deter a nossa atenção apenas na irresponsabilidade cívica com relação aos destinos da escola pública. Porque é com relação a esse ponto que pretendemos tentar responder à questão sobre a possível contribuição que a municipalização do ensino pode dar para reverter a atual situação da escola pública.
>
> **Essa contribuição será uma decorrência do modo de conceber a municipalização.** Como dissemos anteriormente, o fundamental é municipalizar a preocupação com o problema educacional e isso não será feito por nenhuma providência legal. A municipalização precisa consistir num movimento de convocação e mobilização de todos os setores da sociedade local no sentido de salvação da escola pública. **E isso, evidentemente, só tangencialmente está ligado à administração do ensino e à construção ou reforma de prédios escolares**. Dentre os fatores desencadeantes da crise da escola pública, há componentes psicossociais muito fortes e que poderiam ser designados pela expressão *falta de compromisso com a escola pública*. Falta de compromisso profissional e político do magistério e falta de compromisso cívico de toda a comunidade. **E uma questão de mentalidade**. Não há mais tempo a perder. Em matéria de educação pública, atingimos um ponto-limite. Além dele, é possível a tragédia e a convulsão social. Ou salvamos a escola pública ou fixaremos um destino de miséria física e social para milhões de crianças. (Azanha, 1991, pg. 66) [grifo meu]

BIBLIOGRAFIA

ABREU, M. **Levantamento de dados, textos, artigos, etc. sobre municipalização do ensino, com ênfase no estado do Maranhão**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa – estudo, julho de 2003.

ADRIÃO, T., **Autonomia monitorada como eixo de mudanca: padrões de gestão do ensino publico paulista (1995-1998)**. Sao Paulo, 2001. 202 p. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

_____, **Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local**. São Paulo: Relatório Técnico, Fapesp Processo nº 2010/00490-0. Campinas: Faculdade de Educação – Unicamp, 2011

ADRIÃO, T. et al . **Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas**. Campinas: Educação e Sociedade, vol. 30, n. 108, p. 799-818, outubro 2009

ANDREWS, C.W., De VRIES, M. **Pobreza e municipalização da educação: análise dos resultados do IDEB (2005-2009)**. São Paulo: *Cadernos de Pesquisa*, vol. 42, iss. 147, pp. 826-847 dez. 2012

ALMEIDA, M.H.T. & CARNEIRO, N.P. **The new local agenda: elite support for decentralization of social services in Brazil. Paper prepared for the Panel "The Politics of Local-Global Relations"**, IPSA Congress, Quebec, August 2000. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/agenda.pdf

ALMEIDA, M.H. T. **Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências.** São Paulo: *Revista Brasileira de*

Informação Bibliográfica em Ciências Sociais 51 (2001): 13-34.

ARAÚJO, G.C. **Município, Federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. Tese de Doutorado. São Paulo, , 28/6/2005, 332 pgs. Universidade de São Paulo

ARELARO, L. G., **Descentralizacao na lei 5692/71: coerência ou contradição. São Paulo**, 1980. 205p. Dissertação de Mestrado. Departamento de Filosofia e História da Educação, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

_____, **Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?** Campinas: *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, out. 2007

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000, 3ª edição, agosto de 2011.

_____, **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, Jun 2004, vol.18, no.2, p.17-26. ISSN 0102-8839

ARRETCHE, M., FUSARO, E., GOMES, S. **Democracia, Políticas Sociais e Pobreza no Brasil**. Trabalho apresentado no 8o. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado, RS – 1o.-4 de agosto de 2012

AZANHA, J.M.P. **Uma idéia sobre a municipalização do ensino**. *Estudos Avançados* [online]. 1991, vol.5, n.12, pp. 61-68. ISSN 0103-4014. http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40141991000200005. acesso em 9/1/2014

BECSKEHÁZY, I. **A formação de redes escolares no Estado de São Paulo: Em busca de padrões de qualidade e equidade**. Rio de Janeiro, 155 pgs. Dissertação de Mestrado. Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

CORTINA, R. L., **Politica educacional paulista no governo Covas (1995-1998): uma avaliação política sob a perspectiva da modernização**. São Paulo, 2000. 331 p.Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

CANO, S.G.G., **O financiamento da educação pública e seu impacto na qualidade dos serviços ofertados no ensino fundamental municipal dos municípios do Estado de São Paulo entre 1999 e 2006**. Dissertação de Mestrado. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 5/4/2010, 141 pgs.

CENEVIVA, R. **O Nível de governo importa para a qualidade da política pública?** Tese de Doutirado. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Políticas da USP, 2011

COSTA RIBEIRO, S. **A pedagogia da repetência.** São Paulo: *Estudos Avançados*, v. 5, n. 12, maio/ago, 1991

CROSSO, C. (Org.), AZZI, D., BOCK, R., **Banco Mundial em Foco: um ensaio sobre sua atuação na educação brasileira e na américa latina**. São Paulo: Ação Educativa, 2007

D'ATRI, F. **Municipalização do ensino fundamental da rede pública: os impactos sobre o desempenho escolar**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2007, 52 pgs.

GAJARDO, M. **Reformas educativas na América Latina. Balanço de uma década**. Santiago: PREAL Programa de Promoção da Reforma

Educativa na América Latina e Caribe, Preal Documentos nº15, Setembro de 1999

GHANEN, E. et al. **A municipalização do ensino em São Paulo**. São Paulo: Ação Educativa – Assessoria Pesquisa e Informação, Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, Apeoesp. março, 2001. http://www.bdae.org.br/dspace/handle/123456789/2282

GOMES, S. C. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)**. São Paulo, 2008, 265 pgs. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

KRAWCZYK, N.R. **A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Educação, no.19, p.43-62, Abril 2002

KRAWCZYK, N. R. **Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania?**. Campinas: Educação e Sociedade, vol.26 no.92, Outubro 2005

LEME, M.C.L. et al. **The Impact of Structured Teaching Methods on The Quality of Education in Brazil**. REAP – Rede de Economia Aplicada. Working Paper 025. Março, 2012

LEME, M.C.L, PAREDES, R. & SOUZA, A.P. **A Municipalização do Ensino Fundamental e seu Impacto sobre a Proficiência no Brasil**, 2009

MAIA, E. M., **Descentralizacao e democratizacao do ensino – dois estudos: os Estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul**. São Paulo, 1995. 305 p. Tese de Doutorado. Departamento de Administração da Educação, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

MARTINS, P.S. **Controle Social na Fiscalização do Fundeb**. Brasília: Câmara Legislativa, Estudos, 2009

MELLO, G.N., NOGUEIRA, M.J.**Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. 10ª edição. Campinas: Cortez; 1995. 204 p.

NEUBAUER, R. **Estado e municípios – parceiros na educação**. *São Paulo: São Paulo em Perspectiva*, v.10/ nº.3/ Jul-Set 1996

PORTELA & ARAUJO. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Educação*. nº 28, Jan /Fev /Mar /Abr 2005

REIS, R.R. **O movimento docente e o debate sobre financiamento educacional: O caso da APEOESP (1995-2002)**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2006

RIBEIRO, C.A.C.. **Desigualdade de Oportunidades e Resultados Educacionais no Brasil**. Rio de Janeiro: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, vol. 54, no 1, pp. 41 a 87, 2011

ROSAR, M. F. F., KRAWCZYK, N. R. **Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina**. *Educação e Sociedade*, Campinas , v. 22, n. 75, Aug. 2001

SOARES, J.F. & ALVES, M.T.G. **Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental**. São Paulo: *Cadernos de Pesquisa* v. 43, n. 149, Agosto, 2013

SOUZA, C. (1996). **Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização**. São Paulo: *São Paulo em Perspectiva – Fundação Seade*, v.10/ nº.3/ Jul-Set 1996

_____ (2004) **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo: *São Paulo em Perspectiva – Fundação Seade*, v.18/ nº.2/ Abr-Jun 2004

TEIXEIRA, A. **Condições para a reconstrução educacional brasileira**. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.18, n.49, 1953. p.3-12. http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/. Acesso em 10/01/2014.

_____. **A municipalização do ensino primário**. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.27, n.66, abr./jun. 1957. p.22-43. http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/. Acesso em 10/01/2014.

UNESCO, **Global Education Digest 2012 – Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving**. Quebec: UNESCO Institute for Statistics, 2012. Ref: UIS/2012/ED/SD/08 ISBN: 978-92-9189-120-7

_____, **Meeting Basic Learning Needs – Adopted by the World Conference on Education for All. (Jomtien, Thailand, 5-9 March 1990)**. Paris, 2000

_____, Education for All: Meeting Our Collective Commitments – Adopted by the World Education Forum (Dakar, Senegal, 26-28 April 2000). Paris, 2000.

Formação de professores da educação básica no estado de São Paulo: política nacional, ação paulista.

Guiomar Namo de Mello

Introdução

Os recursos docentes constituem o insumo mais complexo e mais indispensável da educação escolar básica. Incluem, além da formação, a carreira, as condições de trabalho e outros aspectos que não residem na pessoa do professor mas na escola ou no sistema educacional.

O presente capítulo focaliza um desses aspectos que é a formação. Na primeira parte vai caracterizar o interesse pelo tema nestas primeiras décadas do século 21. Na segunda, fará uma discussão da formação de professores na educação brasileira, lançando mão de alguns elementos históricos. Na terceira parte vai apresentar algumas experiências de formação no Estado de São Paulo.

A formação inicial de professores em nível superior no Brasil é regulada pela LDB – Lei 9394/1996 que traça as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e pelas normas do Conselho Nacional de Educação no exercício de sua função legal de órgão regulador nacional. No caso de São Paulo a esfera estadual, por meio do Conselho Estadual de Educação, tem competência regulatória complementar sobre três universidades públicas estaduais; duas universidades públicas municipais e 33 instituições municipais de nível superior.

Apesar do peso do setor público na oferta do ensino superior ela é ainda acanhada comparada à dimensão da demanda. Por isso, em São Paulo, como no resto do país, a grande maioria dos professores da educação básica é preparada nas instituições de ensino superior particulares, reguladas e supervisionadas pelo governo federal. Isso significa que a maioria dos professores que os sistemas públicos de educação básica, estadual e municipais, precisam contratar, são egressos de instituições que estão fora da governabilidade do estado e dos municípios.

Também não existe no país e no estado um sistema de acreditação de instituições formadoras de professores que condicione a autorização de funcionamento a um perfil de competências profissionais previamente consensuado. Mais remota ainda é a idéia de um sistema de certificação de competências docentes. Sem um sistema de in-

centivos, as diretrizes e parâmetros curriculares da educação básica não pautam os perfis profissionais esperados dos cursos que preparam os professores. Os currículos dos cursos de formação de professores podem até mesmo deixar de contemplar os currículos e projetos pedagógicos das escolas de educação básica que potencialmente seriam o campo de trabalho desses futuros docentes.

Alinhamento e articulação são requisitos indispensáveis em uma política pública que envolve grandes quantidades de pessoas tanto do lado da provisão e gestão quanto do lado dos beneficiários. A ausência de uma coordenação nacional que coloque em operação esse regime de colaboração entre as esferas de governo no que respeita à formação inicial de professores, resulta na desconexão entre a formação inicial regulada pela esfera federal e as necessidades dos sistemas de ensino cujos mantenedores e gestores são os estados e municípios.

Introduz-se nesse sistema uma cisão entre a formação inicial e a formação em serviço que deveriam constituir um contínuo. Os responsáveis pelo apoio técnico e pela capacitação dos professores em exercício não conseguem planejar esta última de modo articulado à formação inicial no ensino superior. Ao contrário, a quase totalidade dos programas estaduais ou municipais de formação em serviço destinam-se a corrigir falhas ou suprir lacunas de uma formação inicial sobre a qual não têm poder de decisão.

PARTE I

A redescoberta da formação de professores no brasil

Desde os anos 1990 a formação de professores tem recebido renovada atenção de estudiosos da educação e organismos de regulação e gestão da área, em todo o mundo. O interesse pelo tema decorre, entre outros motivos, da análise de dados de avaliação em larga escala, viabilizada pela acumulação de séries historicas nacionais, subnacionais e internacionais comparáveis do desempenho dos alunos.

Em diferentes países e com diferentes tipos de estudos, esses dados estão mostrando consistente e reiteradamente que, entre aqueles que podem ser controlados pela política educacional, o professor tem um peso significativamente maior que todos os demais fatores nos resultados das avaliações. Por essa razão os aspectos técnicos e políticos, envolvidos na formação inicial e continuada, na carreira, e nos processos de certificação, recrutamento, iniciação e avaliação de desempenho docente tiveram ampliada sua presença na agenda das reformas educacionais.

Em 2005 a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, publicou o resultado de levantamento feito junto a 25 países membros, das políticas relativas aos professores de educação básica no qual constatou que...

> *...Existe atualmente um volume considerável de investigações que indicam que a qualidade dos professores e de seu ensino é o fator mais importante para explicar o desempenho dos alunos. Existe também considerável evidência de que os professores variam quanto à sua eficácia. As diferenças entre os resultados dos alunos às vezes são maiores dentro da própria escola do que entre escolas. O ensino é um trabalho exigente e nem todos conseguem ser bons professores e manter esse padrão ao longo do tempo. No entanto o enfoque geral para a seleção e admissão de professores tem seguido a tendência de considerar os professores como se todos fossem equivalentes e de focalizar mais a quantidade dos professores do que as qualidades que eles possuem ou podem desenvolver*[1].

1 OCDE. *Teachers Matters:* Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Paris: OCDE, 2005.

Na mesma direção vai o relatório que a McKinsey Co. publica em 2008, sobre um estudo que examinou o sistema educacional de 17 países: os 10 com melhor desempenho nas provas do PISA, mais 7 cujos resultados indicavam uma forte tendência à melhoria no mesmo teste. O relatório do estudo, começa afirmando que *"A qualidade de um sistema educacional não pode ser maior do que a qualidade de seus professores", porque "A qualidade dos professores é a alavanca mais importante para melhorar os resultados dos alunos"*[2].

A constatação da importância do professor no resultado da aprendizagem é quase uma tautologia para os veteranos da educação escolar. Mas sua comprovação por evidências cientificamente sólidas marca um momento epistemológico novo na investigação e na política educacional, mesmo levando em conta as limitações das avaliações somativas em larga escala.

Em diferentes estágios e por meio das mais variadas estratégias, muitos países estão engajados há quase três décadas na revisão dos sistemas e práticas existentes e na construção de novos padrões a serem alcançados na formação de professores. Além das universidades e dos governos, organizações não governamentais, instituições internacionais e sindicatos, estão investindo recursos técnicos e financeiros em pesquisas, seminários, encontros, para identificação de boas práticas e experiências inovadoras que possam ser incorporados nas atividades formativas de futuros professores ou daqueles que já atuam no ensino.

A União Européia dedicou ao tema a série *The Teaching Profession in Europe*, com informes comparativos dos países filiados cobrindo todos os aspectos envolvidos na profissão docente. O primeiro desses informes foi inteiramente dedicado à formação inicial[3].

Nos EUA, os assuntos relacionados aos professores ganharam relevância suficiente para que existisse uma organização especializada, o *National Council on Teacher Quality*, que realizou em 2013 a mais completa avaliação de todos os programas, cursos e iniciativas de formação inicial existentes no país[4]. Essa mesma tendência levou a Fundação Gates a eleger a formação de professores como prioridade no financiamento de estudos e pesquisas. No escopo de seu projeto *MET – Measures of Effective Teaching* – desde 2010, vários informes locais e nacionais baseados nesses estudos têm subsidiado decisões de políticas de formação em alguns estados e distritos escolares norte americanos[5].

No Brasil, a preocupação com as questões envolvidas na atuação do professor da educação básica – formação inicial, formação continuada e carreira – ressurge já na fase de redemocratização política, no final dos anos 1980. Vai adquirir feições mais nítidas no contexto de reforma educacional que tomou ritmo na segunda metade dos anos 1990, impulsionada pelos processos de mudanças políticas para reconstrução do estado de direito e da democratização do acesso à escola, e também pela disseminação das tecnologias da informação.

---

2 MCKINSEY & COMPANY. *Como os Sistemas Escolares de Melhor Desempenho do Mundo Chegaram ao Topo*. 2008

3 EURYDICE. *The teaching profession in Europe*: profile, trends, and concerns. Report 1: Initial training and transicion to work life. Bruxelas: European Comission, 2002. (Key Topics in Education in Europe, v.1).

4 Consulte-se por exemplo:
GREENBERG, Julie; PUTMAN, Hannah; WALSH, Kate. *Training our Future Teachers*: Revised January 2014. Washington, USA: CNQT, 2014.
GREENBERG, Julie; PUTMAN, Hannah; WALSH, Kate. *Teacher Prep Rewiew*: a review of the nation's teacher preparation programs: revised 2013. Washington, USA: CNQT, 2013.
Disponíveis em: www.nctq.org. Acesso em 18 jun. 2014.

5 Os inúmeros informes já produzidos pelo Projeto Met podem ser encontrados em: www.metproject.org. Acesso em 18 jun. 2014

A primeira mudança foi no financiamento, com a criação do Fundef que disponibilizou recursos e deu protagonismo municipal às iniciativas de formação em serviço. A segunda foi na organização curricular e pedagógica da educação básica, cujos filosóficos e pedagógicos estavam na LDB e fundamentaram, tanto a elaboração de novas normas obrigatórias, pelo CNE; as Diretrizes Curriculares Nacionais, com o desenvolvimento das recomendações curriculares do MEC e os Parâmetros Curriculares Nacionais.

A implementação das inovações curriculares tinham como peça central as ações de educação em serviço, cuja implementação deixou claro que apenas estas últimas não eram suficientes para suprir as necessidades de formação do professorado da educação básica brasileira. Era necessário também rever a formação inicial em nível superior – e mesmo no nível médio, ainda admitido pela nova LDB. No final da década de 1990 o MEC tomou a iniciativa de propor uma reforma dos cursos de formação inicial de professores em nível superior, que o CNE debateu e aprovou, e que o ministro da educação homologou em 2002[6].

PARTE II

Formação de professores no Brasil

Valorização sim, prestígio não?

Apesar do discurso de valorização, a profissão do magistério não tem muito prestígio na sociedade brasileira segundo dados obtidos pela aplicação do *Global Teacher Status Index*, um indicador que mede o grau de respeito pelo professor em diferentes países, numa variação de 0 a 100[7]. Em 2013, dos 21 países nos quais a pesquisa foi aplicada, a China apresentou o maior índice possível – 100,0 – seguida pela Grecia, Turquia, Coréia do Sul e Nova Zelandia, com índices acima de 50,0. O Brasil e Israel praticamente empataram como os dois países nos quais o índice foi o mais baixo: 2,4 e 2,0 respectivamente. A julgar por esses resultados a aclamada valorização do magistério no Brasil é mais uma comiseração disfarçada do que um respeito real pela profissão.

Crônica da busca de uma identidade I.

O desprestígio da profissão docente no Brasil resulta de uma história de marginalidade que o magistério viveu no ensino superior brasileiro, o qual nasce pela mão do imperador Dom João VI, dedicado às carreiras nobres como Arte, Direito, Medicina, Engenharia, para atender à minoria da corte transferida para cá em 1808. Formar professores para ensinar a crianças e jovens não foi, como ainda não é, considerado um objetivo nobre para ensino superior.

Em 1827, o imperador Pedro I assinou uma lei determinando que se criassem escolas primárias nas cidades e lugarejos, mas como não houve provisão orçamentária e não havia professores, a lei não "pegou". Diante dessa dificuldade o governo imperial, iniciando a tradição brasileira da descentralização que vem do centro, determinou em 1834 que o ensino primário fosse "descentralizado", autorizando as assembléias provinciais a criarem escolas. As províncias não tinham outra escolha senão aceitar a educação primária para manter e ampliar.

6 BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CP 09/2001. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf

7 DOLTON, Peter; MARCENARO-GUTIERREZ, Oscar. *Global Teacher Status Index*. Londres: Varkey Gems Foundation, 2013.

Responsáveis pela educação popular, os governantes das províncias se deram conta de que era impossível manter escolas sem professores e iniciou-se um primeiro ciclo de criação de escolas normais nas sedes das províncias. As duas primeiras foram as de Mato Grosso e a de Niterói, na província do Rio de Janeiro. A formação de professores nascia pela mão da instância mais frágil e pobre do país que eram as províncias. A história dessas primeiras escolas normais é constrangedora pela penúria em que iniciaram seu funcionamento[8].

Em 1837, foi criado no Rio de Janeiro o Colégio Pedro II com o objetivo de servir de modelo para instituições semelhantes no país. Com 7 anos de duração – ensino primário de 4 anos mais 3 ou 4 anos de ensino que, então, se chamou de "superior" – os estudos cumpriam um currículo extenso e fragmentado, com várias línguas estrangeiras, ciências humanas e ciências da natureza.

O Pedro II tinha também a missão de formar professores para as escolas primárias do município da côrte, dando início ao padrão até hoje existente pelo qual o magistério é um sub-produto de outro curso. O colégio imperial fornecia aos concluintes um certificado de bacharéis de letras que após juramento diante do Ministro do Império eram autorizados a dar aulas na escola primária. Vários outros estados criaram instituições do mesmo modelo, num segundo ciclo de criação de cursos normais como etapa superior dos estudos após o primário.

Não era permitido às mulheres ingressar nos cursos superiores do império. Esse curso de formação de professor era a única opção para as meninas da corte que queriam prosseguir com os estudos. Nasce aí a "vocação" feminina do magistério primário no Brasil.

Não tardou para que alguns educadores constatassem os problemas em ter a formação de professores como apêndice do Colégio Pedro II. Durante algumas décadas vários deles se empenharam para criar na corte uma escola normal independente, o que veio a acontecer apenas em 1880.

A criação da Escola Normal do Município da Corte, foi um fato decisivo para a história da formação de professores no país. Mas continuava funcionando no prédio do Colégio Pedro II, e no inicio, devido à ausência de instalações, os cursos se ministravam das 17:00 às 21:00 horas, uso e abuso perpetrado até hoje de formar professores de crianças em período noturno.

Só em 1927, a Escola Normal do Município da Corte, finalmente ganhou instalações próprias, encerrando décadas de lutas de educadores como Fernando Azevedo, Anisio Teixeira e Lourenço Filho. Também muda seu nome de Escola Normal para Instituto de Educação, assumindo plenamente a identidade de instituição formadora de professores para todas as etapas da educação básica.

Nos anos 1930, os Institutos de Educação iniciaram um novo modelo institucional para a formação de professores. Surgiram em quase todos os estados e ao longo da primeira metade do século 20, se converteram em estabelecimentos completos de educação básica. Reuniam numa mesma unidade os cursos normais inicialmente pós primários depois de nível médio; pré escola e primário, campos de prática das normalistas; ginásio (segundo segmento do ensino fundamental), clássico e científico (nível médio). Gradativamente também passaram a ministrar cursos posteriores ao nível normal e secundário, chamados de aperfeiçoamento.

Ao evoluirem reunindo todas as etapas da educação básica, mais a formação profissional dos professores primários e pré escolares, os Institutos de Educação foram a mais bem sucedida experi-

8 Consulte-se a respeito:
CASTANHA, André Paulo. Reforma da Escola Normal da Corte – 1888. *Revista HISTEDBR On-Line*, n. 32, p. 286 – 327, dez. 2008.
CASTANHA, André Paulo. Iniciativas de Formação Docente no Século XIX: as experiências da escola normal. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E XX SEMANA DE PEDAGOGIA, 1., 2008, Cascavel. *Anais eletrônicos*... Cascavel: Unioeste, 2008. Disponível <http://www.unioeste.br >. Acesso em 18 jun. 2014.

ência de formação de professores que o Brasil conheceu até os dias de hoje e marcaram a história da educação de muitos estados. Na cidade de São Paulo, dois dos mais conhecidos foram o Caetano de Campos e o Padre Anchieta, mas várias cidades do interior do Estado tiveram a história de sua educação marcada por um instituto de educação. No país, foram criados pelo menos um em cada capital, alguns bem antes da escola normal da corte. A história dessas instituições revela uma parte importante da história da educação popular no Brasil porque era onde se ensinava aos que iriam ensinar nas escolas às quais o povo tinha acesso.

Quando a expansão do antigo ginásio se acelerou e o então colegial começou a apresentar um tímido crescimento, os institutos de educação começaram a formar professores especialistas por disciplina, ainda em nível não superior, em alguns casos pós médio ou como aperfeiçoamento. Transformá-los em Institutos Superiores de Educação seria um desdobramento natural de sua missão. Afinal, todos eles ofereciam também o ginasial e o colegial para campo de prática dos futuros professores secundários, especialistas por disciplinas. Provavelmente foi essa idéia que animou Afrânio Peixoto para transformar o Instituto de Educação do Rio de Janeiro numa escola de nível superior, status que possui até os dias de hoje.

O caminho iniciado por Afrânio Peixoto seguia o modelo de organização do ensino superior da França, no qual a universidade se dedicava à Filosofia, às Ciências e às Letras, ao passo que a formação de profissionais em nível superior, entre eles os professores, se localizava nas "grande écoles", instituições autônomas, com identidade própria – escolas politécnicas, escolas de administração e, no caso da docência, escolas normais. Esse foi também o caminho seguido pela maioria dos países da América Latina.

Mas em São Paulo ocorreu um desenvolvimento diferente, como descreve com clareza texto publicado pelo Grupo de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil, da Faculdade de Educação da UNICAMP:

> *O Instituto de Educação foi criado por Fernando de Azevedo em 1933, assim composto: jardim da infância, escolas primária e secundária, escola de professores, centro de psicologia aplicada à educação, e centro de puericultura. Nessa ocasião, o ensino normal foi elevado a nível superior, e a escola que durante mais de oitenta anos formara professores primários começou a se diferenciar. Além da separação entre escola propedêutica e profissional, havia cursos para professores primários, professores secundários, para a formação de administradores escolares e o curso de aperfeiçoamento. Esse Instituto Pedagógico fora criado em 1931 por Lourenço Filho, para que os normalistas pudessem refazer o curso profissional sob orientação atualizada. O Instituto de Educação e o Instituto Pedagógico foram "idealizados como centro de investigação aplicada e de formação de profissionais do ensino dotados de consciência técnica" (MONARCHA: 1999, 328)[9]. Segundo o mesmo autor: "Assim, a Escola Normal da Praça, agora Instituto de Educação "Caetano de Campos", engendra um outro patamar de racionalidade para enfrentar outras urgências sociopolíticas produzidas pela época presente, agora passada" (1999: 336).*
>
> *Com a criação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, o recém criado Instituto de Educação foi incorporado por ela. Em 1938, o governo suprimiu o Instituto de Educação, encaminhando seus professores para a seção de Educação da Faculdade de Filosofia daquela universidade. Desvinculada da Universidade de São Paulo, a Escola Normal perdeu seu status de curso superior, voltando ao seu nível anterior. Seus outros cursos permaneceram, servindo de suporte à futura Escola "Caetano de Campos".*

O formato institucional da FFCL, filosofia, ciências e letras para formar professores em nível superior foi o que se tornou hegemônico no Brasil, porque alimentava a idéia de grandeza de que o professor do país era formado ombro a ombro com os intelectuais e pesquisadores, bebia diretamente da fon-

9 MONARCHA, Carlos. *Escola Normal da Praça*: o lado noturno das luzes. São Paulo: Editora da Unicamp, 1999. (Coleção Momento)

te produtora do conhecimento genuíno e original. O Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro permaneceu como um caso isolado.

Até hoje muitos intelectuais não percebem os problemas da formação do professor de modo integrado. Como a licenciatura de Pedagogia é em geral o curso mais débil, entendem que o problema está apenas aí e apreciam mais as licenciaturas por disciplinas. Mas nos dias atuais, os anos mais vulneráveis são os que vão do sexto até o final do ensino médio.

A Secção de Educação à qual o Instituto de Educação foi incorporado era, como menciona o texto citado, parte da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, primeira unidade da USP, inspirada pela missão francesa que veio a estes tristes trópicos ajudar a criar uma institutição de ensino superior no estado de São Paulo. No entanto, que essa unidade assumisse também a formação profissional de professores, estava totalmente em desacordo com o modelo frances, inspiração inicial da USP. Assim, as licenciaturas entraram pela porta dos fundos, como uma opção do bacharelado, carona no banco de trás de um modelo que, por sua origem, não lhe tinha nenhum apreço. Estava selado o destino da docência para o ginásio e o colegial secundários, e esse modelo se perpetuou até o presente.

Não é coincidência que a história das escolas normais e o movimento que resultou no Manifesto dos Pioneiros de 1932 tenham vários protagonistas em comum, entre eles Fernando Azevedo, Lourenço Filho e Anisio Teixeira. Se o Manifesto foi a tomada de consciência da estreita relação entre educação básica, pública e gratuita, com a democracia em sociedades tão desiguais quanto a brasileira, a formação de professores foi o meio que esse grupo de educadores propunha para viabilizar a escola para todos. Esse mesmo grupo, que sobrevive ao Estado Novo, em 1946 iria assumir um papel decisivo ao ajudar a eleger o educador Paschoal Leme para a Assembléia Nacional Constituinte. Um filiado do Partido Comunista Brasileiro como representante dos defensores da escola pública.

O debate sobre o papel do estado e da iniciativa privada em educação marca a constituinte de 1946 e se estende durante os 14 anos de tramitação da primeira Lei de Diretrizes e Bases – Lei federal 4024/1961[10]. A industrialização e a urbanização deslocam demandas educacionais para as grandes cidades cujas periferias são carentes de todos os serviços públicos, mas têm pouco poder de pressão e de expressão[11].

A educação básica se expande desordenadamente, sem planejamento e sem previsão dos insumos necessários para que as escolas funcionem com um mínimo de condições, entre os quais o professor bem formado é o mais importante. A expansão do ensino superior beneficia a classe média e o movimento estudantil passa a ser protagonista na luta contra a desigualdade social. E em algum ponto desse processo a defesa da escola pública passa a ser identificada com a reforma universitária, entre as reformas de base.

As reformas dos anos 1970, já durante o governo militar, segmentaram o ensino superior, criando departamentos, institutos e faculdades, e a formação de professores especialistas acompanhou as respectivas disciplinas às suas novas instituições. Os cursos de pedagogia também se desligaram para integrar as Faculdades de Educação, às quais foi delegada a formação pedagógica dos alunos das disciplinas específicas interessados em fazer, além do bacharelado, a licenciatura. Inaugura-se o modelo, até hoje vigente, de agrupar os licenciandos em turmas dos anos finais dos cursos das diferentes licenciaturas para aulas de conteúdos educacionais e pedagógicos, totalmente

10 BRASIL. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União* , 27 dez. 1961, Seção 1, p. 11429.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm

11 Veja-se a este respeito ALQUERES, Hubert. Os 50 anos do Conselho Estadual de Educação de São Paulo. In Conselho Estadual de Educação de São Paulo. SEMINÁRIO 50 ANOS DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. 2013. ANAIS. No prelo.

desvinculados dos conteúdos da disciplina em que vão se certificar como professores e, o que é mais grave, alheios ao contexto da educação básica no qual vão trabalhar.

Há décadas, portanto, o país carrega essa dispersão e não existe, até hoje, uma instituição de nível superior identificada especificamente com a missão de preparar professores. Quando a Lei 5692/1971[12] transformou todo o ensino médio em profissionalizante, o Normal, único profissionalizante que dava certo, tornou-se uma simples "habilitação"do ensino médio e sofreu todas as agruras que o ensino médio brasileiro vem vivendo desde os anos 1970-1980.

Na tentativa de melhorar a qualidade do professor de educação infantil e fundamental I, houve um verdadeiro movimento para passar essa formação para o nível superior. O problema a decidir era onde incorporar a formação desse professor multidisciplinar numa estrutura de ensino superior segmentada por disciplinas. A decisão mais fácil foi colocar como uma habilitação dos cursos de Pedagogia das Faculdades de Educação. A separação entre a formação do muldisciplinar e do especialista se manteve intocada com a agravante de que nos cursos de Pedagogia não havia tradição de realizar estudos dos conteúdos que seriam objeto de ensino do professor de educação infantil e fundamental I. Tudo se passa como se a formação adquirida no ensino médio fosse suficiente para que esse professor polivalente dominasse, a ponto de saber ensinar, a língua portuguesa, a matemática, as ciências, a história, a geografia, as artes e a educação física.

Crônica da busca de uma identidade II

Durante os debates para a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nos anos 1990, Darci Ribeiro recuperou a idéia de uma instituição de nível superior dedicada à formação de professores normalistas – o curso normal superior. Relator do substitutivo aprovado, ele foi o mentor do Art. 62 da LDB – Lei federal 9394/1996, que diz:

> *Art. 62 – A formação de docentes para atuar na educação básica, far-se-á em nível superior em curso de licenciatura de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal. (grifo nosso).*

Darcy Ribeiro estava tão empenhado na criação de uma escola de formação de professores que convenceu o executivo a financiar a preparação de um projeto da mesma. Esse projeto foi encomendado pelo MEC, a um grupo de educadores e previa o uso intensivo de vídeos e mídias digitais. Enviado ao CNE, caiu na bacia das almas para onde vão as propostas que não interessam a ninguém. O país ainda deve à memória de Darci Ribeiro uma prestação de contas dizendo qual foi o destino dessa proposta na burocracia educacional.

Responsável pela regulamentação da LDB Lei federal 9394/1996[13], o Conselho Nacional de Educação aprovou, em agosto de 1999, o Parecer CP 115/1999[14], no qual elabora o conceito do ISE – Instituto Superior de Educação que fundamenta a Re-

12 BRASIL. Lei 5.692, *de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm

13 BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – LDB. Brasília, DF, 1996. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

14 BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP 115/1999, de 19 de agosto de 1999. Resolução 01 de 30 de Setembro de 1999. Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação, considerados os Art. 62 e 63 da Lei 9.394/96 e o Art. 9º, § 2, alíneas "c" e "h" da Lei 4.024/61, com a redação dada pela Lei 9.131/95.
Diário Oficial da União, Brasília, 6 de setembro de 1999. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/p115.pdf

solução do Conselho Pleno n. 01/1999[15] de 30 de setembro. O ISE assumiu identidade institucional como o lugar das licenciaturas, a começar pelas licenciaturas para formação de professores de Educação Infantil e Fundamental I. O mandamento mais importante da Resolução é o da existência de um projeto pedagógico unificador da formação de todos os professores da educação básica, mesmo que a instituição faça a opção de não criar um ISE e que mantenha as licenciaturas distribuídas pelas respectivas unidades disciplinares. Neste caso, a Resolução recomenda uma coordenação das licenciaturas.

O ISE sofreu feroz oposição dos cursos de pedagogia e das associações representativas dos cursos de formação docente nas quais predomina a representação da pedagogia. A reação das áreas das licenciaturas foi difusa ou até omissa, e o debate ficou limitado à formação dos professores de anos iniciais do fundamental e da educação infantil. Perdeu-se portanto a oportunidade de debater as licenciaturas disciplinares, hoje mais importantes para a educação básica do que a formação dos professores multidisciplinares[16].

Pode-se afirmar que, nas universidades públicas, federais e estaduais, a Resolução CNE-CP 01/1999 nunca foi levada a sério, nem mesmo quanto à determinação de construção de um projeto unificador das licenciaturas, o que diz muito sobre o respeito dessas instituições às outras instituições republicanas. Em São Paulo, não houve um acompanhamento sistemático para verificar se instituições municipais de ensino haviam adotado a proposta dos ISEs. Algumas escolas superiores particulares se animaram com a proposta e criaram institutos superiores de educação a partir do ano 2001, mas essa inovação foi interrompida quando foram aprovadas as diretrizes curriculares para os cursos de Pedagogia em 2005, como se verá mais adiante. Os ISEs foram substituídos pela Pedagogia, sem articulação com as outras licenciaturas.

A ausência de um lugar ou uma instituição especificamente voltada para a formação de professores permaneceu assim, no mesmo ponto em que estava quando Benjamim Constant e Afrânio Peixoto se empenharam na criação de uma escola normal para a capital do Império em 1880 e, nos anos seguintes, educadores como Fernando Azevedo batalharam para que essa escola tivesse instalações e identidade próprias.

Crônica da busca de uma identidade III

Outra oportunidade de definir uma identidade institucional própria para a formação de professores se deu no bojo das reformas pedagógicas que o Brasil iniciou nos anos 1990, sob os marcos legais da LDB – Lei Federal 9394/1996 e os marcos político institucionais do Fundef. A iniciativa, nesse caso, seria do MEC, não do CNE, e sua necessidade fora identificada no processo de reforma curricular e pedagógica, iniciado nos anos 1990.

A criação do Fundef e a reserva de 60% dos recursos para os assuntos relacionados aos professores, ampliou muito as ações de educação continuada, descentralizando as decisões nessa área na medida em que os municípios passaram a ser protagonistas de programas tradicionalmente realizados apenas pelo governo federal ou pelos estaduais. Iniciou-se um ciclo de reorganização pedagógica das escolas de educação básica, com a formulação de normas e recomendações curriculares e programas de educação em serviço voltados para a implementação dessa primeira geração de reformas curriculares.

15 BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP 1, 30 de setembro de 1999. Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 de outubro de 1999, Seção 1, p. 50 http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp001_99.pdf

16 Os dados das avaliações do ensino fundamental dão conta de que o gargalo que sempre houve no período de alfabetização nos anos iniciais, se transfere progressivamente para os anos 6o a 9o, com reprovações e desistências de grande número de alunos.

Esse processo de mudanças deixou claro que, apesar desse impulso, a educação continuada era pouco efetiva porque os professores traziam limitações de formação anterior, que vinham desde sua própria educação básica e se estendiam ao nível superior. No mesmo período, muitos professores sem habilitação superior ingressaram nesse nível de ensino, sobretudo em faculdades ou programas particulares, deixando claro também que ser titulado em nível superior específico para o magistério pouco ou nada acrescentava às competências necessárias para ensinar.

Era preciso enfrentar o problema da formação inicial para garantir a sustentação de longo prazo dos esforços envidados na reorganização pedagógica das escolas básicas. E esse era um problema da alçada do MEC, que embora tivesse introduzido mudanças importantes no ensino supeerior, com destaque para as avaliações, infelizmente não tinha tomado nenhuma medida focalizada especificamente nos cursos de formação de professores.

Em dezembro de 1999, foi aprovado o Decreto Federal 3276[17] que estabelecia alguns requisitos para a formação de professores da educação básica; reafirmava a tarefa do CNE de fixar as diretrizes curriculares nacionais para essa formação, mediante proposta do executivo, e traçava um escopo geral das competências a serem desenvolvidas em todos os cursos de formação docente.

Algumas determinações desse decreto merecem destaque para a presente discussão: (a) entre os requisitos que os cursos deveriam atender, o decreto indicava formação básica comum, com concepção curricular integrada, de modo a assegurar as especificidades do trabalho do professor; (b) os cursos de formação de professores da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, deveriam incluir conteúdos disciplinares do ensino médio, qualquer que tivesse sido a formação prévia dos alunos nesse nível de ensino; (b) as diretrizes curriculares deveriam assegurar uma formação básica comum para todos os cursos de formação docente; e (c) entre as competências a serem constituídas pelos alunos de todos os cursos estava o *domínio do conhecimento pedagógico, incluindo as novas linguagens e tecnologias, considerando os âmbitos do ensino e da gestão, de forma a promover a efetiva aprendizagem*

Em maio de 2000 o MEC, cumprindo sua parte, encaminhou ao CNE um documento com a proposta de diretrizes curriculares nacionais para formação de professores da educação básica em nível superior. Consoante os princípios e requisitos que já constavam do Decreto federal 3276/1999, a proposta referia-se à formação básica comum, a ser complementada com diretrizes curriculares específicas tanto para a formação de professores multidisciplinares de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, quanto para professores especializados em disciplinas ou áreas do ensino fundamental II e do ensino médio.

O CNE nomeou uma comissão bicameral que trabalhou durante 1 ano para concluir o Parecer CNE-CP 09 de 8 de maio de 2001[18]. Baseado no documento enviado pelo MEC, o parecer elabora um quadro conceitual para sua fundamentação, no qual fica claro que as diretrizes e o projeto de resolução aplicavam-se a todos os cursos, pois tratava da formação básica comum. No entanto, somente em janeiro de 2002 o parecer foi homologado pelo ministro e a Resolução publicada.

17 BRASIL. Presidência da República. Decreto 3276 de 06 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 07 de dezembro de 1999, Secção 1 pag. 13. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3276.htm.

18 BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer 09 de 08 de maio de 2001 e Resolução 01 de 17 de fevereiro de 2002. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica em Nível Superior, curso de Licenciatura de Graduação Plena. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 de fevereiro de 2002, Secção 1 pag. 31. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf

Enquanto o Parecer CNE-DP 09/2001 estava sendo discutido e aguardando homologação, a SESU – Secretaria de Ensino Superior do MEC, encaminhou para a Câmara de Ensino Superior propostas de diretrizes curriculares para a maioria das licenciaturas, elaboradas pelos especialistas das respectivas disciplinas ou áreas de conhecimento que atuavam junto àquela secretaria. A articulação entre essas diretrizes específicas e a formação básica unificada prevista no Parecer 09/2001 é débil.

Uma análise das 17 propostas de diretrizes enviadas pela SESU[19] verificou que em cada uma delas falta um elo com o Parecer CNE-CP 09/2001. Algumas não fazem menção da licenciatura no seu título, como se se referissem apenas ao especialista, não ao professor daquela disciplina. Esse é o caso das diretrizes curriculares de filsofia, justamente a disciplina que alguns anos depois seria defendida por seus lobistas no CNE e no Congresso Nacional a ponto de conseguir aprovar uma emenda à LDB – Lei Federal 9493/1996, que torna a filosofia e a sociologia, disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio!

Algumas diretrizes não indicam entre as competências e habilidades, aquelas que seriam específicas do licenciado que será professor dessa disciplina. Em outras, é na relação dos conteúdos que falta a referência aos conhecimentos pedagógicos. Nenhuma das diretrizes apresenta uma proposta de estágio que contemple a especificidade do estágio para a docência.

Digno de nota é o fato de que as diretrizes específicas para licenciatura, nas quais a preocupação com o ensino fica mais evidente, são as das áreas das ciências da natureza – física, química e biologia. Finalmente é de se notar que nesse lote de diretrizes e respectivos pareceres e resoluções, elaboradas entre 2001 e 2002, ficaram faltando as diretrizes específicas para os cursos de Normal Superior e Pedagogia

A primeira conclusão a que se pode chegar com esse histórico recente é a de que a comunicação e a discussão entre a comissão bicameral do CNE, que preparava o Parecer CNE-CP 09/2001 com as diretrizes curriculares para formação dos professores de educação básica, e as comissões de especialistas que preparavam as diretrizes específicas junto à SESU do MEC, embora tenha acontecido, talvez não tenham sido suficientes.

No entanto, pode-se constatar que a Câmara de Ensino Superior do CNE realizou e orientou as diferentes comissões de modo que em alguns pareceres, em meio aos conteúdos previstos para o curso ou entre a indicação de competências a serem constituídas, encontra-se uma singela menção do tipo: *quando se tratar de licenciatura deve incluir também o previsto no Parecer CNE-CP 09/2001*. Em suma, as diretrizes específicas deixam perceber que seus autores têm conhecimento das diretrizes para a formação básica comum. Talvez tenha sido o possível para um processo de buscar entendimento mútuo e articulação que foi complexo e lento.

Uma segunda conclusão possível, portanto, é a de que o escopo geral das diretrizes curriculares para a formação dos professores da educação básica foi esboçado, com algumas falhas que não prejudicam a visão geral de todo o campo. No que diz respeito às licenciaturas, os marcos normativos traçam esse escopo mas não fecham nem enrijecem. Estados, municípios, instituições formadoras, programas e proejtos têm um amplo espaço para inovar.

Mas os marcos normativos norteiam, não fazem acontecer. Para isso, será preciso que existam especialistas nas disciplinas que sejam também bons didatas , entendam o processo de aprender e ensinar o conteúdo de sua especialidade e não fi-

19 Para ver em detalhe cada um dos pareceres e respectivas resoluções que estabelecem as diretrizes curriculares de cada uma das disciplinas disciplinas ou áreas, consule-se o Anexo 1 que traz uma relação de cada Parecer e Resolução, disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12991:diretrizes-curriculares-cursos-de-graduacao, acessado em 23 de junho de 2014.

quem esperando que o pedagogo faça esse trabalho que é intransferível. O bom pedagogo pode entender como se aprende teoria do currículo ou história da educação e, com isso, tem uma grande chance de se tornar um bom professor desses conteúdos. Mas não pode dizer ao geógrafo ou ao artista visual como se ensina e se aprende os conteúdos de suas especialidades.

Todo trabalho curricular é coletivo e o pedagogo será um apoio e um facilitador. Deverá trabalhar para manter o foco nos objetivos educacionais do projeto pedagógico, ajudar a estabelecer e manter o vínculo do professor com seus alunos, pensar junto usando seus conhecimentos das teorias de desenvolvimento aprendizagem, observar a gestão do tempo e dos meios de ensino e discutir, sugerir, questionar e fazer o professor pensar.

Finalmente uma terceira conclusão é inevitável: permanece a divisão entre a formação de professores multidisciplinares de educação infantil e fundamental I e a formação de professores especializados em disciplinas ou áreas de conhecimento do fundamental II e ensino médio.

Só em 2005, as diretrizes dos cursos de pedagogia foram aprovadas e publicadas e nelas a formação do professor multidisciplinar ficou firmada como habilitação e não como curso com identidade própria. As diretrizes não insistiram nos conteúdos e competências para ensinar que devem estar presentes nos cursos de formação de professores, nem indicaram os conhecimentos dos objetos de ensino que precisariam estar presentes no currículo de pedagogia, habilitação para o magistério.

Neste sentido, as diretrizes dos cursos de pedagogia diferem muito das diretrizes específicas das demais licenciaturas e aprisionam a formação do professor num campo de significados diferentes daqueles no qual vai transitar a formação dos professores de disciplinas específicas. A fratura mais importante da formação de professores persiste.

Muitas avaliações, mesmos problemas.

As avaliações externas do ensino superior começaram, no Brasil, em 1996 com a primeira aplicação do que se chamou primeiramente de Provão. De lá até hoje muitas mudanças foram feitas nos nomes e métricas das avaliações do ensino superior, mas os resultados continuam sendo utilizados basicamente para fins de atribuir notas e estabelecer rankings, ou seja, auxiliar os processos cartoriais de credenciamento, autorização e reconhecimento. Não há muitos estudos que estabeleçam relações entre projetos pedagógicos, currículos e recursos didáticos exigidos para fins cartoriais, com o desempenho dos egressos dos cursos. Uma avaliação que não gera consequências.

Felizmente, o novo contexto de interesse da educação básica tem motivado estudos sobre as licenciaturas. Em 2008 e 2009 foram realizadas duas investigações de grande abrangência e representatividade dos cursos de formação de professores[20] no Brasil, com base nos quais foi publicado o artigo que serve de fonte para as observações que se seguem[21].

Os estudos analisaram currículos, disciplinas e respectivas ementas de cursos de licenciaturas em Pedagogia, Letras, Matemática e Ciências, de uma amostra nacional representativa quanto à localização regional no país; categoria administrativa (pública – estadual; federal ou municipal – e privada particular ou comunitária confessional); organização acadêmica (universidade, centro universitário, faculdade, faculdades integradas ou institutos superiores de educação).

---

20 Fundação Victor Civita. *Estudos realizados em 2007, 2008 e 2009*. Estudos & Pesquisas Educacionais, n. 1, maio 2010.

21 GATTI, Bernadete Angelina. Formação Inicial de Professores no Brasil: Resultados de Investigação. In MELLO, Guiomar Namo de (org). SEMINÁRIO PAULISTA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 1., 2009. *Anais*... São Paulo: SESI, 2013.

As conclusões confirmam dados de observação e vivência nas instituições de formação docente. A primeira, e mais flagrante delas, é a desvinculação entre teoria e prática. A análise das ementas põe em evidência que mesmo nos estudos mais diretamente relacionados à formação profissional, os conteúdos referem-se mais ao porque ensinar do que ao como ensinar. Não se observa articulação entre os conteúdos a serem ensinados e os conhecimentos didáticos e metodológicos.

Dizer que os cursos são teóricos é pouco, pois nem mesmo trabalham com uma boa teoria, no sentido de um corpo coerente e consistente de conhecimentos. Ou seja, além de abstratos os conteúdos são mais colagens superficiais do que teorias propriamente ditas. Sobre os estágios que além de obrigatórios pelas normas são de crucial importância para a qualidade do professor, Gatti (2013; p.40) afirma:

> *mostram-se frágeis e pouco orientados merecendo um olhar especial, uma vez que constam nas propostas curriculares de modo vago, sem planejamento, sem vinculação clara com os sistemas escolares, e sem explicitar as formas de sua supervisão.*

A autora também é contundente no que se refere à *falta de um núcleo compartilhado de disciplinas da área de formação para a docência* (Gatti, 2013 p.31) e à inexistência de um espaço institucional próprio para a formação de professores.

Vale a pena confrontar essas conclusões com o trecho sobre a prática no curso de formação de professores, que consta do Art. 121 do Regimento Interno da Escola Normal do Rio de Janeiro, datado de outubro de 1888. Como se pode ver, há bem mais de um século o Brasil tinha formulado uma proposta de residência escolar que poderia orientar a residência pedagógica proposta pelo projeto de lei n. 284/2012, do Senado Federal.

> **Artigo 121: "Os alumnos serão obrigados a exercitar-se na prática do ensino sob a direcção dos professores das escolas de applicação. Os do 1ºanno assistirão aos trabalhos; os do 2º auxiliarão os referidos professores; os do 3º regerão progressivamente as várias classes da escola". Regimento Interno da Escola Normal do Rio de Janeiro**

O próprio nome de residência escolar ou residência pedagógica indica uma tendência para tomar o modelo clínico, adotado na formação de médicos, como referência da formação de professores. Experiências de residência estão sendo adotadas nos Estados Unidos como forma de propiciar aos futuros docentes uma experiência reflexiva aderente à prática[22]. Estudos em vários países têm mostrado que, no que se refere à atuação do professor, os fatores que fazem diferença no desempenho dos alunos são as técnicas de sala de aula, os padrões de gestão do ensino aprendizagem e o modo como o professor combina os vários componentes dessa complexa situação que envolve tempo, espaço, conhecimentos e o vínculo do professor com a turma e com cada aluno individualmente .

Entre outros estudos que têm sido feitos com dados de avaliações em larga escala no Brasil, chama a atenção o de Ferraz e Fernandes (2013; p. 3) que assim descrevem a natureza de sua investigação:

> *...investigamos o impacto de duas dimensões da qualidade dos professores sobre a aprendizagem de alunos da oitava série do ensino fundamental em matemática e língua portuguesa. Em particular, nós focamos no conhecimento específico à disciplina ministrada pelo docente e o conjunto de habilidades deste no interior da sala de aula que fomenta o processo de aprendizagem dos alunos.*

Duas conclusões importantes são apresentadas pelos autores: (a) o domínio do conteúdo a ser ensinado está associado a um melhor desempenho dos alunos, mas essa associação é fraca; e (b) as práticas

22 Veja-se a respeito site especializado em residencia escolar para professores em: UTR United. Dispoível em <http://www.utrunited.org/the-residency-model>. Acesso em 18 jun. 2014.

de sala de aula produzem uma melhoria muito mais significativa no desempenho dos alunos.

Essas conclusões reforçam o que outros estudos já observaram. Destaque-se, neste sentido, aquele realizado por Lemov (2011), que analisou os procedimentos em sala de aula dos professors com alunos de melhor resultado nas avaliações. Essa longa e abrangente análise, feita com material filmado, baseou as técnicas de sala de aula recomendadas por Lemov[23]. As "habilidades no interior da sala de aula"de Ferraz e Fernandes, estão entre as técnicas construídas por Lemov a partir de suas observações.

Para finalizar, vale a pena mencionar como Gatti (2013; p.41) equaciona muito bem a questão das técnicas de sala de aula e práticas que fazem falta na formação de professores hoje:

> *Voltar-se para as questões da prática profissional não implica em abandonar os fundamentos em favor de práticas descontextualizadas ou mecânicas, mas chama por uma integração interdisciplinar na direção de uma formação em que se tenham elementos para compreender e integrar conhecimentos disciplinares, fundamentos educacionais e atividades didáticas (Gatti, B. A 2013).*

PARTE III

São Paulo e a formação de professores

A busca de institucionalização.

Em setembro de 2009, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo patrocinou um seminário sobre formação de professores, uma iniciativa oportuna, pois, há alguns anos não se realizava, no âmbito da gestão do ensino público paulista, uma discussão sistemática dos problemas dessa área. A publicação a que o seminário deu origem pode ser considerada o marco mais recente das preocupações paulistas com formação de professores[24] e, dos trabalhos apresentados, decorrem as observações a serem feitas nesta parte.

A tradição do ensino público paulista na formação de professores remonta a criação da primeira escola normal do estado, cuja história conta como a formação de professores se inicia e revigora ao longo das últimas décadas do século XIX e primeira do século 20. Criada em 1846, essa primeira escola normal passou por vários endereços na cidade de São Paulo e foi fechada e reaberta duas vezes. Em 1855, um relatório do presidente da província afirmava a precariedade do ensino ministrado no estabelecimento: *"a nenhuma utilidade tem prestado e de certo nada se podia esperar dela à vista dos vícios salientes com que foi estabelecida. [...] O que há ali é análise gramatical, algumas operações de aritmética, certas explicações de religião e principalmente a lógica e a leitura tão superficial que em nada se aproveita"*[25].

Devem-se principalmente aos educadores republicanos dos anos 1880, a melhoria da escola normal de São Paulo, sua expansão, por meio de classes anexadas para as diferentes etapas da educação básica, e pela criação do jardim de infância e de um centro de estudos pedagógicos. Este último, dirigido por Lourenço Filho, destinava-se à pesquisa sobre o ensino e compunha o perfil de uma instituição de nível superior, o Instituto Superior de Educação Caetano de Campos, buscando equilibrar a formação propedêutica com a formação profissional do futuro professor.

23 LEMOV, Doug. Aula Nota 10. São Paulo: Da Boa Prosa, 2011, pp 17-41.

24 MELLO, Guiomar Namo de (org). SEMINÁRIO PAULISTA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 1., 2009. Anais... São Paulo: SESI, 2013.

25 Escola Normal de São Paulo. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/neh/1825-1896/1846_Escola_Normal.pdf>. Acesso em 18 jun. 2014.

Incorporado à USP em 1934, extinto em 1938, o Instituto Superior de Educação volta a ser uma escola comum, e na década de 1970, após uma longa luta contra a demolição do edifício da Praça da República para construção do metro, a escola Caetano de Campos foi desmembrada e instalada em duas outras edificações escolares da cidade.

Ao longo desse período, sobretudo a partir do início do século 20, os cursos normais se multiplicaram, tanto no setor público como em escolas particulares, sempre com o caráter híbrido de curso propedêutico e profissional, predominando um dos aspectos, dependendo da instituição (Neubauer e Pisaneschi, 2013). Apesar dessa dualidade, o curso normal manteve a institucionalidade própria da formação de professores em São Paulo e no Brasil, até a aprovação da lei 5692/1971. Nesse novo marco legal, o curso normal, transformado em habilitação específica para o magistério, teve sua dimensão profissional diluída:

> *"... as reformas dos anos 1970 colocaram a formação dos professores das séries iniciais numa situação de acentuado desprestígio e desqualificação ao situá-la no rol, de mais uma, entre as inúmeras habilitações profissionalizantes do ensino de segundo grau. [ ] Essa decisão, materializada pela instituição da Habilitação Específica para o Magistério (HEM), foi desastrosa, pois acarretou a perda de lócus, um espaço institucional cuja missão seria exclusivamente o preparo docente. [...] " (NEUBAUER E PISANESCHI, 2013; p. 85)*[26].

26 NEUBAUER, Rose; PISANESCHI, Lucilene Schunck Costa. CEFAM e Institutos Superiores de Educação: algumas reflexões e experiências. In MELLO, Guiomar Namo de (org). SEMINÁRIO PAULISTA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 1., 2009. Anais... São Paulo: SESI, 2013.

Os CEFAMs Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério

A formação de professores no Estado de São Paulo não mudou significativamente o rumo adotado a partir dos anos 1970 até o início dos anos de 1980. O sistema de ensino público estadual continuou ministrando cursos normais no esquema de Habilitação Específica para o Magistério (HEM) dentro do ensino médio, para formar professores multidisciplinares, modalidade de formação que foi perdendo espaço, tanto para os cursos das escolas particulares como, logo depois, para as habilitações de formação de professores dos cursos de pedagogia, estes também predominantemente particulares.

Como a expansão do ensino médio público se deu quase toda no período noturno, os cursos normais também se concentravam nesse período criando grande dificuldade de explicar para alguém de fora como o Brasil formava professores de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental à noite. Foi um período em que se agudizou o alheamento entre os organismos provedores de educação básica e as instituições universitárias ou não, de formação de seus professores. Floresciam os cursos superiores particulares de pedagogia e licenciaturas, também esses noturnos, voltados para um mercado de trabalho que só crescia e que, obviamente atraia a população menos favorecida dos egressos do ensino médio.

Nos anos 1980, a preocupação com a formação de professores começa a voltar para a agenda de educadores e estudiosos. Os resultados dos mais de 10 anos de descaso com a qualidade da educação básica, expressos pela indigência dos cursos de seus professores, começavam a aparecer de modo tão gritante que não era possível ignorar o que estava acontecendo nas escolas públicas. A defasagem série idade era absurda e a repetência uma verdadeira calamidade, para nomear apenas dois dos problemas.

Com eleições diretas para governadores, pela primeira vez em muitos anos, começam a aparecer nos estados iniciativas como o ciclo básico, a extensão da jornada escolar, a regularização da distribuição do livro didático entre outras. Nesse contexto é que se situa o projeto do MEC de Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério – CEFAM.

Como o próprio nome sugere, a preocupação do projeto era buscar a especificidade da formação do professor em oposição à simples habilitação do ensino médio (HEM). Novamente, surge a busca de uma identidade própria, objetivo eternamente perseguido como antídoto da fragmentação. Neubauer e Pisaneschi (2013; p. 75)[27], assim se referem aos CEFAMs conforme propostos pelo MEC:

> *[....] o CEFAM apresentou-se como uma alternativa aos programas de formação de professores de 2º grau, mais especificamente à Habilitação Específica do Magistério (HEM).*
>
> *Trazia uma proposta avançada, na medida em que buscava atuar para além das mudanças curriculares em direção à organização de uma nova estrutura institucional para os cursos de formação inicial, estendendo seu campo de atuação também em direção à formação do professor em exercício*

Em São Paulo, o projeto dos CEFAMs foi reforçado com recursos financeiros próprios além dos advindos do âmbito federal, o que permitiu a instalação de 19 unidades, criteriosamente localizadas. Redimensionando as escolas normais, os CEFAMs representaram um esforço de reposicionar a formação de professores multidisciplinares com institucionalização própria e de melhor qualidade.

Entre as particularidades que o projeto dos CEFAMs assumiu no solo paulista, uma das mais importantes, foi o período integral apoiado na concessão de bolsas trabalho que viabilizava a frequência dos alunos que precisavam trabalhar, extinguindo os cursos noturnos. Outros aspectos relevantes dessa escola normal inovadora no Estado de São Paulo, bem como dados da sua abrangência, duração e sustentação, podem ser encontrados no citado trabalho de Neubauer e Pisaneschi (2013).

Mídias digitais interativas na formação inicial e continuada de professores

Na primeira década dos anos 2000, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo tomou a iniciativa pioneira de oferecer um curso à distancia para professores de 1º ao 5º ano do ensino fundamental público estadual que ainda não tinham, até a data, completado o ensino superior. Essa iniciativa inseria-se nos esforços que quase todos os sistemas de ensino público do país envidaram para cumprir a exigência da LDB de que todos os professores da educação básica deveriam ter nível superior.

No caso de São Paulo, eram professores efetivos, de idade superior à média do conjunto de docentes estaduais e a grande maioria tinha pelo menos menos 10 anos de experiência de sala de aula. Com essa iniciativa, São Paulo esteve entre os pioneiros a utilizar mídias virtuais para formação de professores, num curso que incluía vídeo aulas com docentes de ensino superior, ambiente de aprendizagem para atividades, interação e tutoria, e material escrito de apoio..

Esse projeto, de início dos anos 2000, chamado de PEC-FORPROF, aconteceu no bojo de um amplo programa de educação em serviço que a Secretaria de Educação do Estado vinha adotando desde finais dos anos 1990. Seu destaque específico neste capítulo se deve à adoção das tecnologias da informação e ao fato de ser destinado à formação e certificação para professores que não possuiam ensino superior. Finalmente, muito im-

27 NEUBAUER, Rose; PISANESCHI, Lucilene Schunck Costa op. cit

portante também foi a experiência, a infraestrutura tecnológica construída que, expandida, continua em ação na educação em serviço dos professores da rede pública estadual.

O PEC-FORPROF teve como referência projeto que estava sendo implementado com bons resultados pela Secretaria de Educação do Paraná. As características específicas da população a qual se destinou – professores efetivos, mais velhos que a média do estado e que já no século 21 não haviam se empenhado para obter diploma de curso superior – dão ainda maior dimensão ao sucesso com o qual as inovações tecnológicas foram apropriadas pelos alunos. Esse dado corrobora a idéia de que se forem empregadas tecnologias avançadas para apoiar a aprendizagem do próprio professor, ele estará mais receptivo e comprometido em adotá-las depois, em sala de aula, para aprendizagem de seus alunos[28].

Educação continuada para a implementação do currículo São Paulo Faz Escola

A partir de 2007, São Paulo engajou-se numa empreitada de grande fôlego para construir a proposta curricular para o ensino público estadual, em todas as disciplinas, do ensino fundamental II e do ensino médio. O novo currículo, chamado de São Paulo Faz Escola, começou a ser implementado, ainda como proposta, ao longo de 2008 e, paralelamente, os especialistas começaram a planejar a educação continuada dos professores e gestores escolares que seriam os responsáveis por transformar o currículo proposto em currículo em ação, na sala de aula e na escola.

Chamado de REDEFOR, o programa de educação continuada para apoio à implementação do novo currículo, adotou formato inovador ao basear o curso na escola. Essa concepção requeria que a unidade de inscrição no programa de educação continuada fosse um coletivo da escola com pelo menos 40% de seus professores, mais o diretor, o vice diretor e o coordenador pedagógico.

O programa utilizou a infraestrutura já existente na Secretaria de Educação e a disponibilidade de ambientes virtuais de aprendizagem que foram introduzidos nesse período. A premissa do formato era a de que um curso em grupo na escola facilitaria para que cada membro do grupo – professor ou gestor – passasse pela experiência de formação para o papel que ele deve exercer na escola, no "chão" da própria escola. A equipe que planejou o programa de educação continuada estava ciente das dificuldades burocráticas que se opõem a iniciativas desse tipo, que subentendem uma autonomia da escola na definição da sua experiencia de desenvolvimento profissional.

Em virtude dessas dificuldades, a equipe também forneceu apoio intensivo aos grupos de educação continuada por meio de video aulas, às quais os alunos assistiam na escola ou nas 91 Diretorias Regionais de Ensino, distribuidas pelo território do estado e equipadas com aparatos de recepção do sinal das video aulas. Estas últimas eram as únicas atividades do curso que requeriam deslocamento físico dos alunos.

Acompanhando a implementação, as equipes da Secretaria de Educação chegaram à conclusão já esperada: localizar a educação em serviço na própria escola faz todo sentido pedagógico mas, na estrutura burocrática que ainda resiste dentro das máquinas públicas de educação, envolve uma logística muito complexa, que dificultou a imple-

28 Uma análise completa de ambos os programas, do Paraná e de São Paulo, inclusive com a avaliação de impacto em São Paulo, pode ser encontrada em:
MELLO, Guiomar Namo de; DALLAN, Maura Chezz. O uso das tecnologias da comunicação e informação na educação inicial e continuada de professores da educação básica. In: O DESEMPENHO DOS PROFESSORES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE: NOVAS PRIORIDADES. Brasília, jul. 2002. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2004.

mentação do Redefor tal como concebido inicialmente. Este é um programa que ainda deverá merecer uma avaliação, mas foi importante para ampliar a experiência com mídias digitais tanto da Secretaria de Educação, como da Fundação Vanzolini que apoiou sua implementação.

A partir dessas experiencias, o uso intensivo das TICs na educação continuada dos professores e gestores do ensino público estadual de São Paulo é hoje uma realidade. O que ainda precisa ser verificado é até que ponto as tecnologias vão contribuir para melhorar a qualidade do trabalho do professor, verificado pela melhoria do desempenho dos alunos das escolas estaduais.

Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores Paulo Renato Souza: um espaço institucional próprio

Quando da realização do Redefor, a Secretaria já tinha em sua estrutura uma instituição dedicada à formação do professor, a Efap, que leva o nome de seu patrono e criador: Paulo Renato Costa Souza. Essa escola é hoje parte integrante da estrutura do sistema de ensino de São Paulo. Diferencia-se dos CEFAMs, criados nos anos 1980, porque não é uma unidade escolar da rede estadual, situação que fragilizava os CEFAMs, já que um curso a mais numa unidade escolar é mais fácil de ser descaracterizado. A EFAP, ao contrário, tem lugar próprio na estrutura central da Secretaria e se estende às Diretorias Regionais como uma descentralização de estrutura central do órgão, em pé de igualdade com as demais coordenadorias.

A Efap nasce como instituição equipada para o ensino a distancia, pois é herdeira e gestora da infraestrutura tecnológica que vem sendo montada desde o início da primeira década deste século com o PEC-FORPROF. Como unidade orçamentária dentro da estrutura central da Secretaria, a Efap tem autonomia para estabelecer parcerias com outros órgãos ou autarquias estaduais, dos quais dois estão entre os mais importantes: a Fundação Vanzolini, instituição sem fins lucrativos mantida por professores da Escola Politécnica da USP e a Fundação Padre Anchieta – TV Cultura, fundação de direito privado instituída pelo governo do Estado de São Paulo.

A regulação da formação de professores em nível superior: um regime de colaboração disfuncional

Como toda formação profissional, a do professor envolve certificação para exercício de uma profissão. A certificação requer marcos regulatórios que estabelecem padrões a serem observados pelos cursos de formação para que os graduados adquiram o direito de exercer a profissão. Esse direito se comprova por meio do diploma e, quando é o caso, também pelo registro na respectiva instituição corporativa, como OAB, Ordem de Advogados do Brasil, o CREA Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura ou o CRM Conselho Regional de Medicina.

No Brasil a definição dos padrões para os cursos e a certificação que valida o diploma, é responsabilidade dos conselhos de educação nacional e estaduais, que autorizam o funcionamento dos cursos e reconhecem a validade dos certificados de conclusão emitidos. Todo esse ritual, no entanto, não veda às instituições que vão contratar um profissional a adoção de padrões próprios e complementares para decidir sobre a contratação. Em alguns casos, como a advocacia, o formando ainda deve fazer um exame nacional para ser autorizado a exercer a profissão.

Neste sentido, a profissão do professor que atua no setor público é bastante peculiar porque muitas vezes a entidade que a autoriza e reconhece é também a entidade que a contrata. Em outras palavras, no caso da formação de professores, os

empregadores estão produzindo seus próprios quadros. Uma industria contrata engenheiros mas não autoriza os cursos de engenharia. Uma clínica contrata médicos mas não autoriza nem reconhece os cursos de medicina. Ambas podem adotar processos seletivos que verifiquem padrões de excelência profissional adicionais para os profissionais de seus quadros técnicos.

No caso do professor de ensino público, o estado, no sentido de poder público, autoriza e reconhece instituições de formação que preparam os professores que vão atuar na escola mantida pelo mesmo estado. Quando o estado, que prepara e emprega, está constituído por três esferas ou níveis de governo, três níveis de decisão, numa relação de interdependência e autonomia, a peculiaridade é ainda mais complicada.

Sem descer aos detalhes da complexidade política e institucional que tem sido o regime de colaboração, a questão poderia ser sintetizada na seguinte constatação: a reprovação em massa dos candidatos aos concursos de ingresso no ensino público indica um sério descompasso entre as agências de formação e as necessidades dos sistemas que contratam professores.

Não existindo no país um sistema de certificação docente – proposta com aparição bissexta nos debates sobre qualidade da educação básica – o concurso é o único instrumento disponível para os sistemas mantenedores da educação básica pública sinalizarem quais competências profissionais docentes melhor se alinham às suas políticas curriculares e pedagógicas, a fim de promover aprendizagens de qualidade dos alunos[29].

Infelizmente, os concursos não têm poder de indução sobre os cursos de formação porque não há uma política nacional de formação de professores que pactue a colaboração entre união, estados e municípios para decidir como melhorar os cursos superiores autorizados e reconhecidos pelo MEC. Há mais de 15 anos as avaliações do ensino superior têm revelado a má qualidade dos cursos de formação de professores e o que tem sido feito é publicar os maus resultados pela imprensa ou fechar as instituições de formação. Até agora nenhuma das duas funcionou.

Como o mercado de trabalho de professores da educação básica é grande, sempre haverá demanda pelos cursos de formação e, assim, a situação vem se arrastando a ponto de suscitar a pergunta: será que o dinheiro gasto com as avaliações do ensino superior tem sido bem gasto, considerando que os resultados não produzem efeitos para melhorar o ensino?

Funções regulatórias complementares no Estado de São Paulo

Segundo disposições constitucionais, as universidades ou instituições de ensino superior públicas, estaduais ou municipais, devem ser autorizadas e reconhecidas pelo conselho estadual do sistema de ensino da unidade federativa a que pertencem. Em São Paulo, o ensino superior público tem peso expressivo pois aqui estão três das mais importantes universidade públicas do país, presentes inclusive nos *rankings* internacionais. Adicionalmente, em São Paulo, também existem duas universidades públicas municipais e mais de 30 instituições de ensino superior municipais – IMES.

Cabe portanto dedicar um tópico à análise de decisões ou iniciativas sobre formação de professores que distinguem a atuação do Conselho Estadual de Educação de São Paulo – CEE-SP[30]. É também

29 Como se verá mais adiante a Resolução 01 de 2002, precedida pelo parecer 09/2001 determina que um sistema de certificação deveria ser coordenado pelo MEC, mas isso até hoje não aconteceu.

30 As informações constantes deste tópico podem ser encontradas em NEUBAUER, Rose; PISANESCHI, Lucilene e CRUZ, Neide. Formação de Professores. In: CEE-SP – Seminário de 50 anos do Conselho Estadual de Educação de São Paulo: 2013, Anais. (No prelo).

pertinente indagar se o estado consegue alinhar as normas para o ensino superior de formação de professores com suas políticas pedagógicas para a educação básica, superando a disfunção que ocorre quando uma esfera de governo regula a formação e outra esfera de governo contrata os professores formados.

Como mostra a criteriosa análise de Neubauer, R. et. al., (2013), fundado em 1933, o CEE-SP se defrontou com questões importantes para a formação de professores em nosso estado, a partir do 1963, quando é reorganizado e passa a funcionar segundo as determinações da primeira LDB – Lei Federal 4024/1961.

Em relação ao curso normal de nível médio, Neubauer, R. et al registra o empenho do colegiado para salvaguardar a especificidade desse curso, quando o governo estadual reorganizou todo o ensino colegial que ficou dividido em três grandes "ramos": secundário, técnico e de formação de professores. No esforço para evitar que o normal fosse apenas um curso a mais, o CEE-SP determinou que a formação de professores tivesse a duração de quatro e não de três anos, como previsto para os demais cursos e, mais ainda, que a partir do segundo semestre do terceiro ano fosse ministrado em período integral para realização de atividades práticas.

Embora tenha, depois, recuado quanto ao período integral, pode-se dizer que o CEE-SP foi propositivo e buscou manter o ensino normal com sua especificidade. Nesse episódio, nota-se que o governo estadual, que será o empregador desses professores normalistas, é quem dilui o curso normal como um "ramo" a mais do colegial. Hoje se percebe que essa política de reorganização do ensino colegial antecipava a decisão que viria em 1971, com a profissionalização compulsória do ensino colegial que passou a ser chamado de ensino de segundo grau.

A lei 5692/1971 finalmente tornou o curso normal uma habilitação do ensino de segundo grau, todo ele compulsoriamente profissionalizante, contribuindo para sua descaracterização, até ser resgatado na LDB de 1996, cujo artigo 62 admite esse nível de formação para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Ao longo de quase mais de duas décadas, muitos professores foram preparados em cursos normais majoritariamente particulares e destes muitos ingressaram no ensino superior, a maioria em cursos de pedagogia, também particulares.

No ensino superior, o sistema de ensino estadual de São Paulo, durante os anos 1970 e 1980, por meio do Conselho Estadual, foi um dos que resistiram à introdução das licenciaturas curtas nas instituições de ensino superior sob sua jurisdição. Esse foi um processo longo, com avanços e retrocessos, bem analisado no trabalho de Neubauer et. al., já citado. Dois pontos são importantes na ação do CEE-SP, no ensino superior.

O primeiro diz respeito às competências dos conselhos estaduais diante das normativas do Conselho Nacional de Educação quando CEE-SP caracterizou as licenciaturas curtas como o mínimo nacional não havendo impedimento para que os conselhos estaduais ampliassem o número e a duração das disciplinas que constituiam a matriz curricular. Ao fazê-lo, São Paulo colocou em prática um caminho possível para o regime federativo na formação de professores. Foi um posicionamento importante que iria pautar outras decisões do CEE-SP.

O segundo ponto, relativo ao ensino superior de formação de professores, diz respeito à ausência de questionamento de parte do CEE-SP, diante da maior fragmentação que a legislação dos anos 1970 impunha à formação de professores, ao encapsular as licenciaturas nas faculdades ou institutos cada um dedicado a sua disciplina.

São Paulo volta a ter uma atuação mais propositiva a partir das normas aprovadas pelo CNE, no período de 1999 a 2005, que podem ser encontradas no Anexo 1. O CEE-SP fixou diretrizes complementares para os cursos de formação de pro-

fessores das universidades e instituições de ensino superior públicas sob sua jurisdição na Deliberação 78, de dezembro de 2008. Nessa deliberação foram fixados, complementarmente, os conteúdos a serem dominados para a formação de professores de todas as etapas da educação básica.

Seguindo orientação já estabelecida no Parecer CNE-CP 09/2001, segundo a qual na formação do professor da educação infantil e ensino fundamental I deveria haver uma presença maior dos conteúdos relativos ao ensino médio e a formação do professor de fundamental II e médio. Deveria haver maior presença de conteúdos pedagógicos. A Deliberação 78/2008: (a) detalhou para os primeiros, além dos demais conteúdos, os de língua portuguesa, matemática, história, geografia e ciências; e (b) para os segundos, além dos demais conteúdos, os de fundamentos e metodologia. Adicionalmente, a deliberação estabeleceu também a carga horária dos diferentes componentes curriculares desses cursos.

A partir da análise dos projetos pedagógicos que foram apresentados já sob a vigência da Deliberação 78, a Câmara de Ensino Superior constatou que era necessário rever alguns de seus dispositivos e aperfeiçoar outros, mantendo no entanto seus princípios e fundamentos. Dessa revisão resultou a Deliberação 111, de março de 2012, da qual destacam-se os seguintes diferenciais: ampliação da carga horária dos estágios de 300 para 400 horas; retirada da educação especial; melhor detalhamento dos conhecimentos relativos aos fundamentos da educação; redação mais sucinta dos conhecimentos científico culturais; ênfase na experiência docente para os estágios.

A Deliberação 111/2012 foi discutida com as instituições municipais de ensino superior e com as pró reitorias de graduação das universidades estaduais. Debatida em reuniões e foruns de licenciatura, recebeu várias sugestões de modificação, algumas das quais incorporadas e devidamente formalizadas e homologadas.

Após todo esse processo permaneceram os princípios mais importantes das duas deliberações do CEE-SP – a de número 78, de 2008, e a de número 111, de 2012: carga horária maior de estágio e ênfase na prática, inclusive com experiência docente na escola campo de estágio; conteúdos que complementam a formação do ensino médio; objetividade dos conteúdos pedagógicos, com ênfase naqueles conhecimentos diretamente relacioandos com o desenvolvimento e a aprendizagem e com a função social da escola. Parece simples, mas na educação brasileira é um grande avanço, dada a distância que, na maioria dos casos, existe entre a formação do professor e a realidade na qual vai trabalhar e o aluno concreto que vai atender.

Considerações finais: contribuições para uma política de formação de professores para a educação básica brasileira

A política de formação de professores deve ser parte inseparável da política de educação básica. É muito importante que ela não seja considerada uma área do ensino superior, pois é interesse da educação como um todo e, diretamente, da educação básica. Como tal envolverá sempre grande número de atores numa área que é extremamente sensível do ponto de vista ideológico. Essa é uma receita de complexidade. Com essa cautela, extraindo lições do passado e fazendo uma leitura orientada do presente algumas recomendações podem ser submetidas ao debate.

- A formação de professores não pode mais ser equacionada a partir de projetos pontuais, iniciativas que não se articulam com outras por meio de uma coordenação nacional; não pode também seguir a lógica das universidades ou instituições formadoras, mas a da escola básica e das necessidades de aprendizagem dos alunos. Para isso terá de ser coordenada

pelo MEC, em parceria com as universidades mas também com os organismos interfederativos como o CONSED, a UNDIME, as ONGs, e outras entidades.

- É indispensável aproximar a formação do professor da realidade da educação e da escola, com foco na promoção de aprendizagens de qualidade nos alunos da educação básica. Essa aproximação se dá, em primeiro lugar, pelo domínio dos currículos que são praticados nos estados e municípios, o que oferece aos cursos uma referência local ou regional, sem perder no entanto seu caráter nacional.
- A aproximação mais importante é a que se dará na prática. Todo curso de formação de professores precisa manter uma relação contratual com a escola que é campo de estágio de seus alunos. Esses estágios precisam de um projeto específico, sintonizado com o projeto pedagógico do curso e focalizado nas capacidades para ensinar e promover a aprendizagem de seus alunos. É recomendável, ainda, que se reconheça que é complexo; que o projeto de estágio já faça parte da iniciação na carreira ou período probatório; que a escola, campo de estágio, seja co-responsável pelo seu bom andamento e contribua para a avaliação dos estagiários. Lei que cria os estágios, tipo residência escolar ou pedagógica, já foi aprovada no Congresso e pode ser uma peça importante da política nacional.
- É importante tornar realidade o que é proposto no Art. 16 da Resolução do CNE-CP, n. 1 de 2002, lembrando de incluir no mesmo as instituições formadoras, que diz:
- Art. 16 – O Ministério da Educação, em conformidade com § 1º Art. 8o. da LDB, coordenará e articulará em regime de colaboração com o Conselho Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação, o Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação, a União dos Dirigentes Municipais de Educação e representantes de Conselhos Municipais de Educação e das associações profissionais e científicas, a formulação de proposta de diretrizes para a organização de um sistema federativo de certificação de competência dos professores de educação básica.
- Devem fazer parte da política nacional de formação de professores estratégias que objetivem:
  a. atrair melhores alunos para os cursos de formação tornando mais competitivo o ingresso, disponibilizando bolsas mais vantajosas, entre outras;
  b. incentivar modelos inovadores de cursos desde que incluam a avaliação dos resultados;
  c. incentivar a investigação que forneça evidências sobre o que é mais eficaz para formar professores que promovam aprendizagens de qualidade em seus alunos;
  d. incentivar a saída de alunos para cursos ou estágios em outros países, escolhidos pelos critérios da política nacional de formação.
- Há grupos e instituições que são favoráveis ao desenvolvimento de uma base nacional comum obrigatória para os currículos da educação básica, conforme determina o Artigo 26 da Lei 9394/1996. Nesta possibilidade a base nacional comum para a educação básica deverá ser referência dos cursos de formação de professores em duas dimensões:
  a. referência dos conhecimentos que todos os alunos, futuros professores, devem dominar ao iniciar sua preparação para ser professor;

b. referência dos conhecimentos que o professor vai ensinar a seus alunos, observada a etapa de educação básica na qual irá atuar.

Essas são tarefas grandes demais para ficarem a cargo apenas dos educadores ou quadros técnicos da educação. Essas e outras diretrizes para uma política de formação de professores não será realidade sem a sustentação dos quadros políticos comprometidos com a educação básica de qualidade e sem a participação da sociedade ou pelo menos de seus segmentos mais organizados.

REFERÊNCIAS

ALQUERES, Hubert. **Os 50 anos do Conselho Estadual de Educação de São Paulo**. In Conselho Estadual de Educação de São Paulo. SEMINÁRIO 50 ANOS DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. 2013. ANAIS. No prelo.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União , 27 dez. 1961, Seção 1, p. 11429.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm

BRASIL. **Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – LDB. Brasília, DF, 1996. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 3276 de 06 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 07 de dezembro de 1999, Secção 1 pag. 13. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3276.htm.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP 115/1999, de 19 de agosto de 1999. Resolução 01 de 30 de Setembro de 1999**. Dispõe sobre os Institutos Superiores de Educação, considerados os Art. 62 e 63 da Lei 9.394/96 e o Art. 9º, § 2, alíneas "c" e "h" da Lei 4.024/61, com a redação dada pela Lei 9.131/95. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 de setembro de 1999. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/p115.pdf

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE-CP 09 de 08 de maio de 2001. Resolução 01 de 18 de fevereiro de 2002**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf

CASTANHA, André Paulo. **Reforma da Escola Normal da Corte – 1888**. *Revista HISTEDBR On-Line*, n. 32, p. 286 - 327, dez. 2008.

CASTANHA, André Paulo. **Iniciativas de Formação Docente no Século XIX: as experiências da escola normal**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E XX SEMANA DE PEDAGOGIA, 1., 2008, Cascavel. *Anais eletrônicos*... Cascavel: Unioeste, 2008. Disponível <http://www.unioeste.br >. Acesso em 18 jun. 2014.

DOLTON, Peter; MARCENARO-GUTIERREZ, Oscar. **Global Teacher Status Index**. Londres: Varkey Gems Foundation, 2013.

EURYDICE. **The teaching profession in Europe: profile, trends, and concerns**. Report 1: Initial training and transicion to work life. Bruxelas: European Comission, 2002. (Key Topics in Education in Europe, v.1).

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. **Estudos realizados em 2007, 2008 e 2009**. Estudos & Pesquisas Educacionais, n. 1, maio 2010.

GATTI, Bernadete Angelina. **Formação Inicial de Professores no Brasil: Resultados de Investigação**. In MELLO, Guiomar Namo de (org). SEMINÁRIO PAULISTA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, 1., 2009. *Anais*... São Paulo: SESI, 2013.

GREENBERG, Julie; PUTMAN, Hannah; WALSH, Kate. **Training our Future Teachers: Revised January 2014**. Washington, USA: CNQT, 2014.

GREENBERG, Julie; PUTMAN, Hannah; WALSH, Kate. **Teacher Prep Rewiew: a review of the nation's teacher preparation programs: revised 2013**. Washington, USA: CNQT, 2013. Disponíveis em: www.nctq.org. Acesso em 18 jun. 2014.

MCKINSEY & COMPANY. **Como os Sistemas Escolares de Melhor Desempenho do Mundo Chegaram ao Topo**. 2008

MONARCHA, Carlos. **Escola Normal da Praça: o lado noturno das luzes**. São Paulo: Editora da Unicamp, 1999. (Coleção Momento)

OCDE. **Teachers Matters: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers**. Paris: OCDE, 2005.

BIBLIOGRAFIA

CUBAN, Larry. **Inside The Black Box of Classroom Practice**. Cambridge: Harvard Education Press, 2013.

DARLING-HAMMOND, Linda & BRANSFORD, John (editors). **Preparing Teachers for a Changing World. What Teachers Should Learn And Be Able To Do**. Sponsored by The National Academy of Education. Jossey--Bass, 2005.

FEIMAN-NEMSER, Sharon. **Teachers as Learners**. Cambridge: Harvard Education Press, 2012.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de SÁ; ANDRÉ, Marli Eliz Dalmazo de Afonso. **Políticas Docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

PISANESCHI, Lucilene S. C. **Formação Inicial de Professores**. São Paulo: Livronovo, 2010.

SOUZA, Paulo Renato. **A Revolução Gerenciada. Educação no Brasil 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

PARECERES E RESOLUÇÕES QUE ESTABELECEM DIRETRIZES CURRICULARES PARA CURSOS DE GRADUAÇÃO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES – LICENCIATURAS PLENAS

Artes Visuais

- **Parecer CNE/CES nº 280/2007, aprovado em 6 de dezembro de 2007**
  Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Artes Visuais, bacharelado e licenciatura.
- **Resolução CNE/CES nº 1, de 16 janeiro de 2009**
  Aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Artes Visuais e dá outras providências.

Ciências Biológicas

- **Parecer CNE/CES nº 1.301, de 6 de novembro de 2001**
  Aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Ciências Biológicas (Bacharelado e Licenciatura)

- **Resolução CNE/CES nº 7, de 11 de março de 2002**
  Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Ciências Biológicas (Bacharelado e Licenciatura)

Ciências Sociais – Antropologia, Ciência Política e Sociologia

- **Parecer CNE/CES nº 492, de 3 de abril de 2001**
  Aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Arquivologia, Biblioteconomia, Ciências Sociais – Antropologia, Ciência Política e Sociologia, Comunicação Social, Filosofia, Geografia, História, Letras, Museologia e Serviço Social.
- **Parecer CNE/CES nº 1.363, de 12 de dezembro de 2001**
  Retifica o Parecer CNE/CES n.º 492, de 3 de abril de 2001, que aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Arquivologia, Biblioteconomia, Ciências Sociais – Antropologia, Ciência Política e Sociologia, Comunicação Social, Filosofia, Geografia, História, Letras, Museologia e Serviço Social.
- **Resolução CNE/CES nº 17, de 13 de março de 2002**
  Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Ciências Sociais – Antropologia, Ciência Política e Sociologia.

Dança

- **Parecer CNE/CES nº 195/2003, aprovado em 5 de agosto de 2003**
  Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação em Música, Dança, Teatro e Design.
- **Resolução CNE/CES nº 3, de 8 de março de 2004**
  Aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Dança e dá outras providências.

Educação Física

- **Parecer CNE/CES nº 138, de 3 de abril de 2002**
  Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Educação Física.
- **Parecer CNE/CES nº 58, de 18 de fevereiro de 2004**
  Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Educação Física.
- **Resolução CNE/CES nº 7, de 31 de março de 2004**
  Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Educação Física, em nível superior de graduação plena.

Filosofia

- **Parecer CNE/CES nº 492, de 3 de abril de 2001**
  Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Filosofia, História, Geografia, Serviço Social, Comunicação Social, Ciências Sociais, Letras, Biblioteconomia, Arquivologia e Museologia.
- **Parecer CNE/CES nº 1.363, de 12 de dezembro de 2001**
  Retificação do Parecer CNE/CES 492/2001, que trata da aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Filosofia, História, Geografia, Serviço Social, Comunicação Social, Ciências Sociais, Letras, Biblioteconomia, Arquivologia e Museologia.

- **Resolução CNE/CES nº 12, de 13 de março de 2002**
  Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Filosofia.

Física

- **Parecer CNE/CES nº 1304, de 6 de novembro de 2001**
  Diretrizes Nacionais Curriculares para os Cursos de Física.
- **Resolução CNE/CES nº 9, de 11 de março de 2002**
  Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Bacharelado e Licenciatura em Física.

Formação de Docentes para a Educação Básica

- **Parecer CNE/CP nº 9, de 8 de maio de 2001**
  Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
- **Parecer CNE/CP nº 21, de 6 de agosto de 2001**
  Duração e carga horária dos cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
- **Parecer CNE/CP nº 27, de 2 de outubro de 2001**
  Dá nova redação ao item 3.6, alínea c, do Parecer CNE/CP 9/2001, que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
- **Parecer CNE/CP nº 28, de 2 de outubro de 2001**
  Dá nova redação ao Parecer CNE/CP 21/2001, que estabelece a duração e a carga horária dos cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
- **Resolução CNE/CP nº 1, de 18 de fevereiro de 2002**
  Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.
- **Resolução CP/CNE nº 2, de 18 de fevereiro de 2002**
  Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da Educação Básica em nível superior.
- **Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de novembro de 2005**
  Altera a Resolução CNE/CP nº 1/2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de Licenciatura de graduação plena.

Geografia

- **Parecer CNE/CES nº 492, de 3 de abril de 2001**
  Aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Arquivologia, Biblioteconomia, Ciências Sociais – Antropologia, Ciência Política e Sociologia, Comunicação Social, Filosofia, Geografia, História, Letras, Museologia e Serviço Social.
- **Resolução CNE/CES nº 14, de 13 de março de 2002**
  Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Geografia.

História

- **Parecer CNE/CES nº 492, de 3 de abril de 2001**
  Aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Arquivologia, Biblioteconomia, Ciências Sociais – Antropologia, Ciência Política e Sociologia, Comunicação Social, Filosofia, Geografia, História, Letras, Museologia e Serviço Social.
- **Resolução CNE/CES nº 13, de 13 de março de 2002**
  Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de História.

Letras

- **Parecer CNE/CES nº 492, de 3 de abril de 2001**
  Aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de Arquivologia, Biblioteconomia, Ciências Sociais – Antropologia, Ciência Política e Sociologia, Comunicação Social, Filosofia, Geografia, História, Letras, Museologia e Serviço Social.
- **Resolução CNE/CES nº 18, de 13 de março de 2002**
  Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Letras.

Matemática

- **Parecer CNE/CES nº 1.302, de 6 de novembro de 2001**
  Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Matemática, Bacharelado e Licenciatura.
- **Resolução CNE/CES nº 3, de 18 de fevereiro de 2003**
  Institui Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação em Matemática.

Música

- **Parecer CNE/CES nº 195, de 5 de agosto de 2003**
  Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação em Música, Dança, Teatro e Design.
- **Resolução CNE/CES nº 2, de 8 de março de 2004**
  Aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Música e dá outras providências.

Pedagogia

- **Parecer CNE/CP nº 5, de 13 de dezembro de 2005**
  Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia.
- **Parecer CNE/CP nº 3, de 21 de fevereiro de 2006**
  Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2005, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia.
- **Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006**
  Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura.

Psicologia

- **Parecer CNE/CES n.º 1.314, de 7 de novembro de 2001**
  Diretrizes Curriculares para o Curso de Graduação em Psicologia.
- **Parecer CNE/CES n.º 72, de 20 de fevereiro de 2002**
  Retificação do Parecer CNE/CES de 1.314/2001 relativo às Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Psicologia.

- **Parecer CNE/CES n° 62, de 19 de fevereiro de 2004**
  Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Psicologia.
- **Resolução CNE/CES Nº 8, de 7 de maio de 2004**
  Institui Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Psicologia
- **Resolução CNE/CES nº 5, de 15 de março de 2011**
  Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Psicologia, estabelecendo normas para o projeto pedagógico complementar para a Formação de Professores de Psicologia

Química

- **Parecer CNE/CES n.º 1.303, de 6 de novembro de 2001**
  Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Química
- **Resolução CNE/CES Nº 8, de 11 de março de 2002**
  Estabelece as Diretrizes Curriculares para os cursos de Bacharelado e Licenciatura em Química

Teatro

- **Parecer CNE/CES n.º 195, de 5 de agosto de 2003**
  Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação em Música, Dança, Teatro e Design
- **Resolução CNE/CES n.º 4, de 8 de março de 2004**
  Aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Teatro e dá outras providências

Diretrizes nacionais e carreira docente em São Paulo[1]

Mariza Abreu

1. Momentos da carreira docente no Brasil

Considerada uma das mais importantes condições para assegurar educação de qualidade a crianças e jovens em todo o País, a valorização do magistério público da educação básica encontra-se há mais de três décadas na agenda da sociedade brasileira.

Antes mesmo da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 5.692/71, que instituiu a Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, foi a primeira legislação nacional a determinar a existência, em cada sistema de ensino, de um estatuto que estruturasse a carreira do magistério do então 1º e 2º graus. A partir daí, elaboraram-se planos de carreiras dos magistérios estaduais e, mais tarde, dos magistérios municipais. Em São Paulo, a Lei Complementar 201/78 dispôs sobre o estatuto do magistério.

Entretanto, foi a partir da década de 1980 que se intensificou o debate sobre a valorização do magistério no País, notadamente durante o processo Constituinte. Como resultado da participação dos professores no movimento pela redemocratização, com inúmeras greves por maiores salários e melhores condições de funcionamento da escola pública, a Constituição Federal de 1988 incluiu entre os princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado, a *valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos* (redação dada pela Emenda Constitucional 19/98). A inclusão desse princípio no texto constitucional revela a tomada de consciência de amplos setores da sociedade sobre a baixa qualidade da escola pública oferecida à maioria dos brasileiros e a desvalorização profissional vivenciada pelos professores na segunda metade do século 20.

Neste contexto, antes da promulgação da Constituição Cidadã, o Estado de São Paulo adiantou-se no processo de revisão da legislação educacional originária dos governos de exceção, elaborando a Lei Complementar 444/85, que dispõe sobre o estatuto

1 A autora agradece as contribuições de Jorge Sagae, técnico da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, e Vera Cabral, coordenadora da Escola de Formação de Professores "Paulo Renato Costa Souza" – Efap, na Secretaria Estadual da Educação de São Paulo, no período de 2009 a 2012.

do magistério paulista, revogando a Lei Complementar 201/78. À época, Franco Montoro era o governador do Estado e Paulo Renato Souza o secretário estadual da Educação.

Na sequência da Constituição de 1988, foi elaborada nova legislação educacional no País: a Lei nº 9.394, nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Emenda Constitucional 14, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, ainda, a Lei nº 9.424 que regulamentou o novo Fundo, todas essas iniciativas datadas de 1996.

Entre 1988 e 1996, durante o processo de elaboração da LDB, a valorização do magistério foi intensamente debatida. Em decorrência, a Lei nº 9.394/96 reafirma a obrigatoriedade, já presente no texto constitucional, de os sistemas de ensino assegurarem estatutos e planos de carreira para o magistério público, definindo também diretrizes a serem concretizadas por esses planos. A Lei nº 9.424/96, que regulamentou o Fundef, determinou que estados, Distrito Federal e municípios deveriam dispor de novo plano de carreira e remuneração do magistério, de acordo com diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, a seguir consubstanciadas no Parecer CEB/CNE 10/97 e Resolução CEB/CNE 3/97, ambos da Câmara de Educação Básica daquele Conselho.

No Estado de São Paulo, a adequação da legislação do magistério às novas normativas nacionais foi efetivada por meio da Lei Complementar nº 836/97, que instituiu plano de carreira, vencimentos e salários para os integrantes do magistério estadual. Então, Mário Covas era governador do Estado, e Rose Neubauer secretária estadual da Educação.

Após a redemocratização do País, o segundo momento das diretrizes nacionais para a valorização do magistério corresponde a mudanças na legislação brasileira após 2006. A Emenda Constitucional 53/06 criou, em substituição ao Fundef, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494/07. Foram promovidas alterações no Título "Dos Profissionais da Educação" da LDB pelas Leis nºs 11.301/06, 12.014/09 e 12.056/09 e 12.796/13. Esse novo momento é ainda marcado pela Lei nº 11.738/08, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e, por fim, pelo Parecer CEB/CNE 9/09 e Resolução CEB/CNE 2/09, com Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, que revogou a Resolução CEB/CNE 3/97.

Também no Estado de São Paulo, desde 2007, as normas legais relativas ao magistério estadual vêm sendo aperfeiçoadas por meio de leis complementares, decretos e resoluções da Secretaria de Estado da Educação. Nesse período, José Serra e Geraldo Alckmin como governadores do Estado, e Maria Helena Guimarães de Castro, Paulo Renato Souza e Herman Voorwald, como secretários estaduais da Educação.

É o caso das mudanças nos procedimentos de contratação temporária de professores e na qualificação do concurso público para o magistério, com a introdução de curso oferecido na Escola de Formação de Professores como etapa do processo de seleção, aplicado no concurso realizado em 2010, transformado em parte integrante do estágio probatório, em 2013.

Neste contexto, destacam-se duas iniciativas da política de valorização dos professores estaduais de São Paulo. A primeira consiste na instituição do pagamento do bônus por resultados aos integrantes do magistério, com base na variação do Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (Idesp) das escolas estaduais, que premia o trabalho coletivo da equipe escolar. A segunda refere-se ao novo sistema de promoção na carreira do magistério, com base em avaliação individual de conhecimentos por meio de exame aplicado pela Secretaria de Estado da Educação.

No processo decorrente da implantação da Lei nº 11.738/08, que instituiu o piso nacional do magistério, em São Paulo, a questão central refere-se ao cumprimento do dispositivo legal quanto à composição da jornada docente com dois terços de horas de

interação com o educando e um terço para atividade extraclasse. Motivo de controvérsia, inclusive judicial, entre o governo e o sindicato dos professores. A questão foi regulada por Resolução SE 8/12, da Secretaria de Estado da Educação.

Nesse trabalho, serão apresentadas as diretrizes nacionais para a carreira do magistério público da educação básica nos dois momentos antes referidos. Com a legislação do regime militar como referência, o primeiro desses períodos corresponde as diretrizes da Constituição Federal de 1988 e as elaboradas durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e o segundo período engloba as mudanças nas diretrizes nacionais para a carreira do magistério ocorridas nos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. De forma paralela, será analisada a evolução da legislação paulista de forma a identificar a influência das alterações das normas nacionais no plano estadual e as concepções que orientam a política de valorização e a carreira do magistério no Estado de São Paulo. No Quadro 1, encontram-se os principais documentos legais e normativos correspondentes a cada um desses períodos.

Quadro 1 – Momentos das diretrizes nacionais para carreira do magistério e correspondente legislação de São Paulo

	Brasil	São Paulo
Antecedentes (governo militar)	Lei nº 5.692/71 – Reforma de Ensino 1º e 2º Graus	Lei Complementar nº 201/78 – Estatuto do magistério
1º momento (redemocratização e governo FHC)	Constituição Federal de 1988 LDB de 1996 Fundef: EC 14/96 e Lei 9424/96 Resolução CEB/CNE 3/97	Lei Complementar nº 444/85 – Estatuto do magistério paulista (revoga a anterior) Lei Complementar nº 836/97 – Plano de carreira do magistério estadual (não revoga a anterior)
2º momento (governos Lula e Dilma)	Alterações na LDB a partir de 2006 Fundeb: EC 53/06 e Lei nº 11.494/97 Lei n° 11.738/08 (piso nacional) Resolução CEB/CNE 2/09	Lei Complementar nº 1.078/08 – Bonificação por resultados Lei Complementar nº 1.093/09 – Processo seletivo para contratos Lei Complementar nº 1.094/09 – Jornadas integral e reduzida e Curso como etapa do concurso Lei Complementar nº 1.097/09 – Promoção na carreira por provas de conhecimento Lei Complementar nº 1.143/11 – Reajustes salariais para 2011 a 2014 e alteração do sistema de remuneração Lei Complementar nº 1.164/12 e a Lei Complementar nº 1.191/2012 – Programa de Ensino Integral e Regime de Dedicação Plena e Integral Resolução SE 8/12 – Carga horária docente para atendimento à Lei do Piso Resolução SE 75/13 – Processo anual de atribuição de classes e aulas

2. O desafio da avaliação docente na carreira do magistério

São várias as dimensões da valorização do magistério, desde assegurar formação adequada até melhorar as condições de trabalho decorrentes, por exemplo, do número de alunos por turma e da presença de coordenadores pedagógicos nas escolas, sem falar na situação dos prédios e equipamentos escolares e do material didático-pedagógico disponibilizado aos professores pelos sistemas de ensino. Entretanto, neste trabalho serão abordados temas diretamente relacionados à carreira e à questão salarial do magistério público da educação básica.

Na organização da carreira, o essencial são os fatores de progressão nas posições escalonadas em que se distribuem os cargos efetivos, e os respectivos acréscimos aos vencimentos profissionais. Esses fatores podem se referenciar aos interesses (legítimos) dos servidores por melhores salários e futuras aposentadorias ou, ao contrário, vincular-se direta e/ou indiretamente aos interesses (também legítimos) da população por serviços públicos de qualidade. Hoje, o maior desafio da carreira do magistério consiste em articular avaliação docente com progressão e incremento salarial.

Em estudo desenvolvido em 50 países da Europa e América, a Unesco identificou cinco modelos de avaliação docente implementados em diversos países: 1) avaliação do desempenho docente como parte da avaliação do centro escolar, com ênfase na autoavaliação ; 2) avaliação do desempenho docente para casos especiais, como a concessão de licenças; 3) avaliação do desempenho docente como insumo para o desenvolvimento profissional, mas sem nenhuma repercussão para a vida profissional do docente; 4) avaliação como base para um incremento salarial; 5) avaliação para a promoção na carreira docente.

No trabalho intitulado "Avaliação do Desempenho Docente: Desafios, Problemas e Oportunidades", o Prof. Dr. Domingos Fernandes identifica três dimensões da avaliação docente: 1ª) *avaliação de conhecimentos*: saberes diversificados e específicos necessários ao exercício profissional; 2ª) *avaliação de desempenho*: preparação das aulas, atuação em sala de aula, relacionamento com os alunos, participação em reuniões etc.; 3ª) *avaliação de resultados do trabalho*: formação dos alunos, mas principalmente, aprovação e aprendizagem, ou seja, desenvolvimento de habilidades e competências cognitivas[2], função social específica do sistema educacional.

A partir dessas considerações iniciais, no presente estudo da evolução da carreira do magistério público da educação básica, no Brasil e em São Paulo, serão tratadas as questões relativas aos cargos previstos na legislação, habilitação exigida para o exercício profissional, duração e composição da jornada de trabalho e, com especial atenção, os fatores de progressão funcional e a estrutura salarial da carreira.

3. Antecedentes: a Lei nº 5.692/71 e a carreira do magistério no Brasil e em São Paulo

Nesta seção, são apresentadas as principais diretrizes nacionais e características das carreiras do magistério no Brasil e em São Paulo, correspondentes ao período do governo militar, conforme sintetizadas no Quadro 2.

2 Hoje, embora reconhecida a importância das competências nãocognitivas ou sócioemocionais para o sucesso individual, essa dimensão ainda não foi incorporada aos sistemas de avaliação externa da educação escolar.

Quadro 2 – Antecedentes: Lei nº 5.692/71

Diretrizes nacionais	Carreiras no País	Carreira em São Paulo
1. Professor e especialista de educação 2. Habilitação em cinco níveis: 2º grau/magistério, mais um ano de estudos adicionais, licenciatura curta, mais um ano de estudos adicionais, licenciatura plena 3. Remuneração de acordo com a habilitação, independentemente do grau de atuação	1. Cargos diferenciados de professor(es) e especialista (s) de educação 2. Progressão em níveis de titulação ou habilitação e, se for o caso, por antiguidade, aperfeiçoamento ou atualização, fatores relativos ao cumprimento dos deveres, como assiduidade, pontualidade, etc. 3. Jornada predominante em torno de 20 horas semanais, nem sempre com horas-atividade 4. Dispersão salarial ampla, com diferença significativa entre vencimentos dos níveis médio e superior e número expressivo de vantagens pecuniárias (tempo de serviço e gratificações)	1. Classes docentes: Professor I, Professor II e Professor III; e classes de especialistas de educação com 4 cargos efetivos: Orientador Educacional, Coordenador Pedagógico, Diretor de Escola, Supervisor de Ensino; e 2 cargos em comissão: Assistente de Diretor de Escola e Delegado de Ensino 2. Progressão: LC 201/78 = titulação, interstício de três anos, limitada ao máximo de 20% dos integrantes de cada classe; LC 444/85 = promoção por antiguidade e assiduidade, progressão por titulação e pontos de cursos de aperfeiçoamento 3. Jornadas de 40, 30 e 20 horas semanais, com 10% a 20% de horas-atividade; LC 444/85 = 20% a 33% de horas-atividade

a) Profissionais do magistério e cargos na carreira

Antes de 1988, a Lei nº 5.692/71 firmara o entendimento de magistério integrado por professores e especialistas de educação que, além de outros, são os administradores, planejadores, orientadores, inspetores e supervisores. Por decorrência, os planos de carreira elaborados a partir de então previam cargo, ou cargos, de professor para a docência e cargo, ou cargos, de especialista para as funções de apoio à docência.

No Estado de São Paulo, a Lei Complementar 201/78, que *dispõe sobre o estatuto do magistério e dá providências correlatas,* organizou a carreira em duas classes, cada uma com mais de um cargo. As classes de docentes com três cargos: Professor I, para a 1ª a 4ª série do 1º grau e educação pré-escolar; Professor II, para a 5ª a 8ª série; e Professor III, para a 5ª a 8ª série e o 2º grau. As classes de especialistas de educação com quatro cargos efetivos: Orientador Educacional, Coordenador Pedagógico, Diretor de Escola, Supervisor de Ensino; e dois cargos em comissão: Assistente de Diretor de Escola e Delegado de Ensino. É importante destacar que, enquanto se constituía praticamente em regra única em todo o País a indicação dos diretores de escolas públicas por critérios político-partidários, a legislação paulista introduzira, na carreira do magistério, o cargo efetivo de diretor de escola, provido por concurso público.

Elaborada antes da Constituição de 1988 e da LDB de 1996, a Lei Complementar nº 444/85, que revoga a lei de 1978, manteve os cargos de docentes e especialistas de educação previstos na legislação estadual anterior, ao mesmo tempo em que criou o posto de professor coordenador nas escolas, ou seja, além da docência incluiu a coordenação pedagógica entre as funções do cargo de professor.

b) Habilitação para o magistério

Desde a década de 1970, a legislação educacional brasileira prevê diferentes níveis de qualificação para o exercício do magistério. A Lei nº 5.692/71 fixou como níveis de formação as habilitações específicas de 2º grau, em curso superior de licenciatura de curta duração e de licenciatura plena. Admitia, ainda, dois níveis intermediários, correspondentes a um ano de estudos adicionais acrescidos à habilitação de 2º grau ou à licenciatura curta.

Em São Paulo, a Lei Complementar nº 201/78 dispôs como requisitos mínimos para o provimento dos cargos de Professor I, II e III, respectivamente as habilitações de 2º grau; licenciatura curta e licenciatura plena. Para os cargos efetivos de Orientador Educacional, Coordenador Pedagógico, Diretor de Escola, Supervisor de Ensino exigiu a habilitação superior de licenciatura plena. Essas habilitações exigidas para o provimento nos cargos do magistério paulista não foram alteradas pela Lei Complementar nº 444/85, uma vez que foi elaborada ainda na vigência da Lei da Reforma do Ensino de 1971.

c) Progressão na carreira do magistério

A Lei nº 5.692/71 dispôs que a remuneração dos professores e especialistas de educação deveria ser fixada em função de sua qualificação "sem distinção de graus escolares em que atuem". Em consequência, nas carreiras então organizadas, o principal fator de progressão é a formação para o magistério, pois, como regra, a mudança de nível de titulação implica maior acréscimo nos vencimentos do que o obtido por outros fatores de progressão funcional. Além da titulação, a progressão na carreira ocorre por fatores como antiguidade, participação em cursos de aperfeiçoamento ou atualização, produção de trabalhos, cumprimento de deveres do servidor, como assiduidade, pontualidade, participação em reuniões etc.

No Estado de São Paulo, a Lei Complementar nº 201/78 previa progressão funcional pela aplicação de um sistema de pontos, atribuídos aos integrantes da carreira com base nas habilitações para o magistério. Assim, a progressão na carreira do magistério paulista considerava fundamentalmente a titulação, mas não era automática, posto que condicionada ao interstício de três anos, e era limitada a um percentual máximo de integrantes de cada classe da carreira.

Elaborada ainda na vigência da legislação do período de exceção, a Lei Complementar nº 444/85 dispôs sobre promoção e progressão funcional na carreira do magistério paulista. A promoção consistia na elevação de grau por antiguidade (dez anos de serviço público estadual para a primeira promoção e cinco para as outras, de forma a atingir o quinto e último grau da carreira aos 25 anos de serviço) e na elevação de referência por merecimento, mediante apuração da assiduidade. A progressão funcional implicava mudança de nível na mesma classe por titulação ou cursos de especialização, aperfeiçoamento e extensão cultural, por meio de um sistema de atribuição de pontos às habilitações em conformidade com os cargos ocupados pelos integrantes do magistério.

d) Duração e composição da jornada de trabalho docente

Embora sem diretriz nacional vigente à época, nas carreiras do magistério organizadas a partir da década de 1970, predominou a jornada de trabalho dos professores em torno de 20 horas semanais, podendo ser 22, 24 ou 25 horas, porque estava fundamentada na jornada escolar do aluno em tempo parcial. Em geral, as leis locais prevêem, como exceção à regra, jornadas maiores de 30 e/ou 40 horas por semana. Com a ampliação das matrículas e redução dos salários a partir dos anos 1970, ocorreu a duplicação de jornadas, por meio do acúmu-

lo de cargos públicos admitido pela Constituição Federal, podendo ser dois de professor ou um cargo de professor e outro técnico ou científico, por exemplo, de especialista em educação.

Antecipando-se às diretrizes nacionais, no Estado de São Paulo, a Lei Complementar nº 201/78 dispôs sobre jornadas integral, completa e parcial de trabalho docente, respectivamente, com 40, 30 e 20 horas semanais, e com 10% a 20% de horas-atividade. Ao seu tempo, a Lei Complementar nº 444/85 manteve essas mesmas jornadas, mas ampliou as horas-atividade para 20% a 33% da duração total de cada jornada docente. Dispôs também sobre a incorporação dos acréscimos aos vencimentos percebidos pelo exercício do cargo em jornada integral ou completa aos proventos, desde que cumpridos cinco anos de exercício na jornada ampliada antes da aposentadoria.

e) Vencimento inicial, vantagens pecuniárias e amplitude salarial da carreira

Na questão relativa à remuneração do magistério, trata-se de avaliar o valor do vencimento inicial e os acréscimos a esse vencimento decorrentes da progressão funcional nas diversas posições da carreira, assim como as vantagens pecuniárias pagas a título de adicionais e gratificações.

Em regra, as carreiras do magistério elaboradas a partir dos anos 70 apresentam significativa amplitude ou dispersão salarial, com distância elevada entre o vencimento básico, sem acréscimo de qualquer vantagem, e a remuneração final da carreira, correspondente ao vencimento final acrescido de todos os adicionais e gratificações incorporáveis aos vencimentos e proventos dos inativos. Dispersão salarial elevada tenciona os salários iniciais para baixo, o que dificulta o recrutamento de profissionais qualificados. Ao contrário, uma carreira com dispersão salarial muito reduzida, embora possibilite remunerações iniciais mais altas, pode tornar-se desestimulante, na medida em que a progressão e as vantagens acrescentem valores pecuniários insignificantes ao vencimento básico. É preciso, pois, encontrar um equilíbrio, de modo que a carreira seja atraente desde o início e que os acréscimos salariais ao longo da vida funcional do servidor público representem compensação financeira satisfatória ao esforço por aperfeiçoamento e desempenho profissional.

Embora a Lei nº 5.692/71 não tenha fixado limites máximos ou mínimos para a diferença entre os vencimentos pagos aos professores com formação em nível médio e superior, nas leis subnacionais elaboradas à época a tendência foi fixar variações significativas entre esses valores. Em consequência da ampliação do número total de profissionais do magistério, da proporção de docentes com formação em licenciatura plena, assim como do quantitativo de aposentados, a desvalorização dos salários iniciais do magistério engendrou a excessiva valorização das vantagens pecuniárias na composição da remuneração dos professores, como o adicional por tempo de serviço e diferentes gratificações. São os "penduricalhos", segundo terminologia do movimento sindical.

4. Primeiro momento das diretrizes nacionais para a carreira do magistério: Constituição Federal de 1988, LDB e Fundef de 1996, Resolução CEB/CNE 3/97

Esta seção trata das diretrizes nacionais para a carreira do magistério público presentes no texto constitucional de 1988 e na legislação e normas educacionais elaboradas a partir de então, especialmente a LDB de 1996 e a Resolução CEB/CNE 3 de 1997. Na sequência, conforme consta no Quadro 3, são identificadas as principais características das carreiras organizadas ou reorganizadas com fundamento nessas novas diretrizes nacionais, e a respectiva legislação paulista.

Quadro 3 – Primeiro momento das diretrizes nacionais para a carreira do magistério: CF/88, LDB/96, Fundef, Res.
Profissionais da educação e cargos na carreira

1. Profissionais da educação: docentes e profissionais para atividades de apoio pedagógico 2. Habilitação em três níveis: médio/normal, licenciatura plena e pós-graduação lato sensu 3. Progressão funcional por habilitação ou titulação, avaliação de desempenho e avaliação de conhecimentos 4. Jornada até 40 horas, com 20% a 25% de horas-atividade 5. Diferença de até 50% entre vencimentos dos níveis médio e superior e piso salarial em cada carreira	1. Cargo único de professor ou cargos diferenciados de professor (es) e especialista(s) em educação 2. Habilitação tal como prevista na lei federal, não raro com licenciatura curta e estudos adicionais como níveis em extinção 3. Progressão em níveis de titulação ou habilitação, não raro incluindo mestrado e doutorado, sem avaliação de desempenho, permanência da antiguidade, aperfeiçoamento ou atualização, fatores relativos ao cumprimento dos deveres, como assiduidade, pontualidade, etc. 4. Jornada predominante em torno de 20 horas semanais, previsão crescente da jornada integral, nem sempre com horas-atividade, quando previstas entre 20% a 25% da carga horária semanal 5. Dispersão salarial ainda ampla, mas movimentos de redução da diferença entre vencimentos dos níveis médio e superior e do número de vantagens (tempo de serviço e gratificações)	1. Classes docentes: Professor de Educação Básica (PEB) I e Professor de Educação Básica (PEB) II; classes suporte pedagógico com 2 cargos efetivos: diretor de escola e supervisor de ensino; um cargo comissionado de dirigente regional de ensino; funções de professor coordenador e vice-diretor nas escolas 2. Habilitação no médio/normal para o PEB I, licenciatura plena para PEB II, pedagogia ou pós-graduação em educação para cargos da classe de suporte pedagógico 3. Evolução funcional em 5 níveis para classes docentes, e em 4 e, após 2004, também 5 níveis para classes de suporte pedagógico, pela via acadêmica = titulação incluindo mestrado e doutorado, ou via não acadêmica = sistema de pontos por cursos de atualização ou aperfeiçoamento e produção profissional individual e coletiva, com interstícios fixados na lei 4. Jornada básica de trabalho com 30 horas semanais = 25 horas com os alunos + 5 horas-atividade (2 na escola e 3 em local de livre escolha) e jornada inicial com 25 horas semanais = 20 com os alunos e 4 horas-atividade (2 na escola e 3 em local de livre escolha); hora de trabalho com 60 min. e a hora-aula com 50 min; acúmulo de cargos até 64 horas semanais 5. Dispersão salarial reduzida: 15,76% entre vencimentos dos níveis médio e superior e 21,55% entre primeiro e último nível da carreira, e pequena incidência de vantagens: quinquênios de 5%, adicionais por trabalho noturno, de transporte para diretor de escola e supervisor de ensino, de local de exercício (ALE)

Na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996, foi eliminada a referência a professores e especialistas de educação, antes presente na Lei nº 5.692/71. Na nova legislação, diferentes expressões são utilizadas, como *"profissionais do ensino"*, *"profissionais da educação"*, *"magistério público"*, *"professor"*, "*docentes*" e "*profissionais da educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional*". Mas não existe termo específico para designar os profissionais que desenvolvem as atividades de apoio pedagógico. Portanto, hoje a carreira do magistério pode ser organizada com um único cargo de professor para todas as funções de magistério ou com cargos diferenciados de professor para a docência e de profissionais de suporte pedagógico, antes designados especialistas em educação.

Em São Paulo, elaborada já na vigência da Constituição Federal de 1988 e da LDB de 1996, a Lei Complementar nº 836/97, que *institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas*, reduziu o número e reorganizou os cargos da carreira do magistério. Esta regra permanece, pois não foi alterada pela legislação posterior. Assim, existem hoje no magistério estadual de São Paulo as classes docentes com dois cargos: Professor de Educação Básica I (PEB I), para os anos iniciais do ensino fundamental, e Professor de Educação Básica II (PEB II), para o ensino fundamental e médio; e as classes de suporte pedagógico, antes classes dos especialistas de educação, com redução do número de cargos dos anteriores seis (quatro efetivos e dois comissionados) para os dois cargos efetivos de diretor de escola e supervisor de ensino e um cargo comissionado de dirigente regional de ensino. São também previstas para as escolas as funções de professor coordenador e de vice-diretor de escola, como funções das classes docentes.

Por um lado, a carreira do magistério paulista vem evoluindo segundo a tendência nacional de redução do número e da variedade de cargos efetivos, com crescente atribuição de funções de suporte pedagógico aos ocupantes de cargos de professor. Por outro lado, mantém a especificidade dos cargos efetivos de supervisor de ensino e principalmente de diretor de escola, alternativa adotada somente pelo Estado de São Paulo, cargo para o qual a legislação de 1978 já exigia experiência prévia de, no mínimo, três anos na docência no magistério estadual de educação básica.

Por fim, hoje se questiona a conveniência do cargo de diretor de escola. Como titular de posto permanente de trabalho, o diretor permanece no cargo até aposentar-se, ou muda de carreira por novo concurso público. Portanto, não há como afastar ou desligar um diretor que demonstre incompetência na gestão de sua escola. Na rede estadual de ensino de São Paulo, frustraram-se iniciativas com este objetivo, pela determinação judicial de reintegração de posse.

Além da indicação da direção escolar pelo poder executivo, ainda presente na realidade educacional brasileira, e da experiência paulista do cargo efetivo de diretor, em várias redes estaduais e municipais de ensino, após a década de 1980, as direções das escolas passaram a ser escolhidas por eleição pela comunidade escolar. Entretanto, essas eleições também vêm sendo questionadas por resultarem muitas vezes na escolha de professores sem formação adequada e competência para a gestão escolar e ainda por politizarem, quando não partidarizarem, o processo de escolha dos diretores. Também, no caso de eleição, o órgão gestor da rede de ensino encontra dificuldades semelhantes para substituir diretores que não desempenhem sua função com competência, uma vez que os mesmos têm mandato. Enfim, diante das limitações dessas formas de escolha dos diretores – indicação pelo executivo, cargo efetivo e eleição pela comunidade escolar –, a meta do projeto de lei do novo Plano Nacional de Educação, em tramitação no Congresso Nacional desde dezembro de 2010, propõe forma de acesso às funções de direção que conjuguem critérios de mérito e desempenho à participação da comunidade escolar. Neste mesmo sentido, vêm se realizando no País experiências de certificação prévia em gestão escolar de titular de cargo efetivo de magistério, que pretenda desempenhar a função de diretor, e de condicionamento da permanência na função de diretor ao cumprimento de metas presentes em acordo de resultados, firmado entre a direção escolar e a respectiva secretaria da educação.

Por fim, a tendência predominante é de que a direção escolar não seja cargo efetivo, mas função a ser desempenhada temporariamente por ocupantes de cargos efetivos, tal como as funções de direção, chefia e assessoramento na estrutura do serviço público federal. Neste caso, a lei local do plano de carreira deve prever a gratificação de direção escolar.

a) Habilitação para o magistério

Na LDB de 1996, os níveis de titulação para o magistério da educação básica são o médio, normal; o nível superior, licenciatura plena, para a docência, e o nível superior, curso de pedagogia, para as funções de suporte pedagógico à docência e, por fim, a pós-graduação *lato sensu*, também para o suporte pedagógico à docência. Portanto, eliminada a licenciatura curta e os níveis intermediários, e acrescida a pós-graduação.

Em São Paulo, a Lei Complementar nº 836/97 promoveu a adequação da carreira do magistério paulista às habilitações exigidas pela nova LDB. Assim, para os cargos efetivos de PEB I e PEB II são exigidas a formação mínima, respectivamente, em curso normal de nível médio e curso superior de licenciatura plena. Para os cargos efetivos de diretor de escola e supervisor de ensino é exigida a formação de licenciatura plena em pedagogia ou pós-graduação na área da educação e o mínimo de oito anos no efetivo exercício do magistério. Mesmo para o cargo comissionado de dirigente regional de ensino[3], a ser provido por processo de escolha a critério da Secretaria da Educação, exige-se que seu ocupante seja titular de cargo no magistério estadual e que apresente os mesmos requisitos dos demais cargos da classe de suporte pedagógico. Essas exigências para a ocupação do posto de trabalho de dirigente nos órgãos regionais da rede estadual de ensino corroboram para qualificar a gestão da educação paulista, diferenciando-a no contexto nacional.

3 Segundo a Constituição Federal de 1988, cargos em comissão são de livre provimento e exoneração, de caráter provisório, destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, podendo recair ou não em servidor do estado. Portanto, à medida que o dirigente regional de ensino deve ser titular de cargo efetivo no magistério estadual, trata-se na verdade de uma função. Além do mais, cargos em comissão não integram carreiras no serviço público e, após a Reforma Administrativa de 1998, inclusive contribuem para o Regime Geral de Previdência Social (INSS).

b) Progressão na carreira do magistério

Entre as diretrizes fixadas pela LDB de 1996 para a carreira do magistério público, inclui-se a progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho. Assim, as carreiras elaboradas a partir de 1996 devem prever progressão em níveis de titulação, tal como as anteriores. Mas a maior novidade da Lei de 1996 é a clara referência à progressão por desempenho.

Segundo a Resolução CEB/CNE 3/97, são incentivos de progressão na carreira o "desempenho no trabalho", a "qualificação em instituições credenciadas" e "avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos". São fatores diretamente relacionados à questão da qualidade do ensino. Por um lado, objetivam um profissional melhor preparado (mais qualificação, mais conhecimentos) e, por outro, a repercussão desse maior preparo no trabalho do professor (melhor desempenho). Entretanto, a Resolução CEB/CNE 3/97 não dispõe sobre o tratamento desses incentivos para a progressão na carreira.

Na vigência da nova LDB, a Lei Complementar nº 836/97 dispõe sobre evolução funcional em níveis na carreira do magistério paulista: níveis I a V para as classes docentes e níveis de I a IV para as classes de suporte pedagógico. Na mesma linha dos níveis, a evolução funcional pode ocorrer pela via acadêmica ou via não acadêmica. A primeira consiste em enquadramento automático no nível correspondente mediante apresentação de nova titulação. Para o cargo de PEB I, a titulação em licenciatura plena implica enquadramento no Nível IV e o mestrado ou doutorado, no Nível V. Para o PEB II, o servidor é enquadrado no Nível IV com o mestrado e no Nível V com o doutorado. No caso dos cargos de Diretor de Escola e Supervisor de Ensino, o mestrado corresponde ao enquadramento no Nível III e o doutorado no Nível IV. Em 2004, a Lei Complementar nº 958/04 implantou o Nível V

também para a classe de suporte pedagógico. Em decorrência, a partir de 1° de setembro daquele ano os titulares dos cargos de Diretor de Escola e Supervisor de Ensino passaram a ser enquadrados nos Níveis IV ou V mediante a apresentação, respectivamente, de certificado de conclusão de mestrado e doutorado.

Nestes mesmos níveis da carreira, a evolução funcional pela via não acadêmica decorre de um sistema de pontos que considera a atualização ou aperfeiçoamento em cursos de formação complementar com 30 horas ou mais de duração, realizados pela Secretaria da Educação ou outras instituições reconhecidas, e a produção profissional individual e coletiva do servidor do magistério. A via não acadêmica pressupõe o cumprimento de interstícios, fixados na lei, em cada um dos níveis da carreira para evolução funcional ao nível seguinte.

Em 2000, pela Lei Complementar nº 891, o governo de São Paulo instituiu bônus de mérito para os titulares de cargos efetivos do magistério paulista, vantagem pecuniária a ser paga uma vez no ano, não incorporável aos vencimentos e aos proventos da aposentaria. Como instrumento de combate ao absenteísmo docente, em 2000 o bônus foi pago de forma vinculada somente à frequência do professor no respectivo período letivo. Naquele ano, o bônus beneficiou 178 mil professores e 19,6 mil gestores, pois todos os docentes foram contemplados, sendo pago aos mais faltosos o valor mínimo do bônus que, no outro extremo, chegou a representar até dois salários para profissionais da rede estadual de ensino. No ano seguinte, o bônus foi novamente concedido, passando o cálculo de seu valor a contemplar, além da frequência, também os resultados das escolas no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), aplicado em São Paulo desde 1996. Em 2001, o bônus de mérito foi concedido a 171 mil professores e mais de 18 mil gestores. Entretanto, em 2002 a política de pagamento de bônus voltou a considerar somente as faltas dos professores, assim permanecendo até as mudanças que seriam implementadas a partir de 2007.

Em síntese, tanto as diretrizes para as carreiras do magistério fixadas na Lei nº 5.692/71 quanto a nova LDB, assim como a correspondente legislação paulista, caracterizam-se por insuficiente articulação de fatores de progressão à melhoria da qualidade do ensino, enquanto rendimento escolar dos alunos.

c) Duração e composição da jornada de trabalho docente

Desde a Constituinte de 1987/1988, a duração e a composição da jornada de trabalho dos professores, bem como sua remuneração, são questões polêmicas. Na verdade, são aspectos centrais em qualquer contrato de trabalho, pois implicam a definição do tempo de trabalho, do que se faz e do quanto se recebe.

De acordo com a LDB de 1996, os planos de carreira do magistério devem assegurar "período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho". A Resolução da CEB/CNE 3/97 fixou que "a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até quarenta horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas correspondendo a um percentual entre vinte e vinte e cinco por cento do total da jornada (...)". Também a Lei nº 1.0172/01, que aprovou o Plano Nacional de Educação para 2001/2010, previu as metas de implementar, gradualmente, uma jornada de trabalho de tempo integral, quando conveniente, cumprida em um único estabelecimento escolar, e destinar entre 20% e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas.

Na vigência dessas diretrizes, posteriormente alteradas pela lei de criação do piso nacional do magistério em 2008, as carreiras então elaboradas ou reelaboradas caracterizam-se pela predominância de

jornadas de trabalho docente com duração parcial e horas-atividades entre 20% e 25% do total da jornada.

Elaborada na vigência da nova LDB, a Lei Complementar nº 836/97 dispôs sobre a jornada de trabalho do docente constituída de horas em atividades com alunos, de horas de trabalho pedagógico na escola e de horas de trabalho pedagógico em local de livre escolha pelo docente. Pela lei, a jornada básica de trabalho docente corresponde a 30 horas semanais, sendo 25 horas com os alunos e cinco horas-atividade, das quais duas na escola, em atividades coletivas, e três em local de livre escolha pelo docente, e a jornada inicial de trabalho docente compõe-se de 24 horas semanais, sendo 20 com os alunos e quatro horas-atividade, das quais duas na unidade escolar e duas em local de livre escolha. Segundo a lei, a hora de trabalho tem duração de 60 minutos e a hora-aula, de 50 minutos e o acúmulo de cargos é admitido até o limite de 64 horas semanais.

Nessa questão da jornada docente, a legislação paulista antecipou-se na regulamentação das horas-atividades subdivididas em horas de trabalho coletivo e individual, respectivamente, na escola e em local de livre escolha pelo professor, assim como antecipou a definição da duração da hora de trabalho em 60 minutos.

d) Vencimento inicial, vantagens pecuniárias e amplitude salarial da carreira

No que se refere à remuneração do magistério, nas leis subnacionais elaboradas após a Constituição Federal de 1988 e legislação e normas educacionais datadas de 1996 e 1997 manteve-se a tendência anterior, qual seja a de fixar variações significativas entre os vencimentos pagos aos professores com nível médio e superior. Da mesma forma, como a Lei nº 5.692/71, a LDB de 1996 também não fixou parâmetros para a diferença entre esses valores. A Constituição de 1988 e a LDB previam piso salarial para o magistério, mas não de abrangência nacional, a ser, portanto, fixado em lei local.

Nesse período, foram encaminhadas algumas iniciativas de revisão das características das carreiras organizadas anteriormente. Por exemplo, desde os anos 1990 o adicional por tempo de serviço tem sido eliminado ou sua participação tem se reduzido na composição da remuneração do servidor público, preservando direitos adquiridos. Foi suprimido em 1997, no serviço público federal, extensivo aos professores, e em algumas leis estaduais e municipais a partir de então. Há também recentes incorporações de gratificações aos valores dos vencimentos, nesse caso, com redução do seu peso relativo na composição da remuneração dos professores.

Ao mesmo tempo, começou-se a debater a necessidade de reduzir as diferenças excessivas entre os níveis da carreira. Em consequência, a Resolução CEB/CNE 3/97 dispôs que a remuneração dos docentes, ao contemplar níveis de titulação, não poderia atribuir aos portadores de licenciatura plena remuneração que ultrapassasse em mais de 50% a que couber aos formados em nível médio[4]. Na realidade, a redução das diferenças entre os vencimentos do nível médio e superior tornou-se questão central após a lei do piso nacional do magistério, como veremos adiante.

Em São Paulo, de acordo com a Lei Complementar nº 836/97, a diferença entre o vencimento pago ao nível médio, modalidade normal e ao nível superior, licenciatura plena, vigente desde então até 2009 era de 15,76%. Ao mesmo tempo, a dispersão salarial entre os níveis I e o V dos dois cargos da classe docente era de 21,55%.

Ao mesmo tempo, a Lei Complementar nº 836/97 manteve o pagamento aos professores pau-

4 Segundo Balzano (op. cit., 2005), na legislação estadual então vigente a diferença entre os vencimentos pagos aos membros do magistério com nível médio e nível superior chegava a mais de 100% em algumas UFs. Por exemplo, era de 107% no Tocantins (Lei estadual nº 1.533, de 2004), Após a Lei federal nº 11.738, de 2008, à medida que o piso nacional do magistério corresponde ao vencimento do nível médio, essa diferença impacta as condições financeiras de pagamento do piso como vencimento inicial da carreira.

listas dos quinquênios de 5%, adicional por trabalho noturno, adicional de transporte para diretor de escola e supervisor de ensino, e adicional de local de exercício (ALE), devido aos integrantes do quadro do magistério em atuação em escolas localizadas em áreas classificadas como de vulnerabilidade social.

No contexto nacional, a legislação paulista relativa ao magistério da educação básica, destacava-se pela baixa dispersão salarial e pequena incidência de vantagens pecuniárias na carreira, características que se podem considerar positivas, pois permitem uma valorização dos vencimentos profissionais do magistério, inclusive do vencimento pago aos professores com formação de nível médio, modalidade normal, aos quais deverá ser pago o piso salarial nacional criado em 2008.

5. Segundo momento das diretrizes nacionais para a carreira do magistério: alterações da Constituição e LDB, Fundeb, lei do piso nacional e Resolução CEB/CNE 2/09

O segundo período das diretrizes nacionais para a carreira do magistério corresponde às mudanças na Constituição Federal, promovidas pela Emenda Constitucional 53/06, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e à Lei nº 11.494/07, que regulamentou o novo Fundo; às Leis nºs 11.301/06, 12.014/09 e 12.056/09 e 12.796/13, que promoveram alterações na LDB; à Lei nº 11.738/08, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; e, por fim, ao Parecer CEB/CNE 9/09 e à Resolução CEB/CNE 2/09, com Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Como nas seções anteriores, no Quadro 4 estão sintetizadas as principais novas diretrizes nacionais para a carreira do magistério, ou dos profissionais da educação escolar básica, desse período, assim como as alterações verificadas na legislação relativa à carreira do magistério no País. Embora apresentadas no mesmo quadro, as mudanças ocorridas na legislação do magistério de São Paulo serão tratadas na seção seguinte.

Quadro 4 – Segundo momento das diretrizes nacionais para a carreira do magistério: alterações LDB, Fundeb, piso nacional e Res. CEB/CNE 2/09

1. Profissionais da educação escolar básica: docentes, trabalhadores em educação para atividades de apoio pedagógico, trabalhadores em educação para atividades técnico-administrativas	1. Cargos de profissionais do magistério (único de professor ou diferenciados de professor (es) e pedagogo (s)) ou cargos de profissionais da educação, incluindo funcionários de escola	1. Cargos na carreira: sem alteração em relação ao período anterior
2. Habilitação em três níveis: médio normal ou técnico, superior de licenciatura plena ou pedagogia ou tecnológico, pós-graduação em mestrado e doutorado	2. Habilitação para o magistério tal como prevista na lei federal e, se for o caso, para funcionários de escola	2. Habilitação para o magistério: idem
3. Progressão funcional por habilitação ou titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional	3. Progressão em níveis de titulação, com crescente inclusão de mestrado e doutorado; sem avaliação de desempenho; permanência da antiguidade, aperfeiçoamento ou atualização, fatores relativos ao cumprimento dos deveres, como assiduidade, pontualidade, etc.; em raras situações progressão pelos resultados, por ex. Ideb da escola	3. Qualificação do ingresso no magistério: processo seletivo para contratação e curso como etapa do concurso público
4. Jornada até 40 horas, com 1/3 de horas-atividade	4. Jornada predominante ainda parcial, com crescente adoção da integral; crescente previsão de horas-atividade; polêmica sobre o cálculo do 1/3 de horas-atividade	4. Evolução funcional em níveis da carreira pela via acadêmica ou via não acadêmica, prevista na lei anterior; em 2009, mais promoção em 5 faixas por provas de conhecimentos, assiduidade e permanência na mesma escola, com interstícios, e até 20% de promovidos de cada faixa por ano; em 2011, 8 níveis e 8 faixas, com interstícios para evolução funcional pela via não acadêmica nos níveis e desempenho mínimo nas provas para promoção nas faixas, e sem limite de até 20% para promoção
5. Piso nacional como vencimento inicial das carreiras do magistério, para professores com formação em nível médio/normal	5. Dispersão salarial com tendência decrescente, pela menor diferença entre vencimentos dos níveis médio e superior e incorporação de vantagens	5. Bonificação por resultados, conforme metas do Idesp
	6. Experiências de bônus ou 14º salário por resultados anuais das escolas	6. Jornadas semanais de trabalho docente: as anteriores, básica com 30 horas e inicial com 25 horas, e novas jornadas, integral com 40 horas = 33 horas com alunos e 7 horas de trabalho pedagógico (3 na escola em e 4 em local de livre escolha) e reduzida com 12 horas = 10 horas com alunos e 2 horas de trabalho pedagógico na escola; a partir de 2012, jornada de dedicação plena com gratificação; 1/3 de horas-atividade calculadas com base em horas de 60 min.; em 2014, alterações no processo de atribuição de classes e aulas
		7. Dispersão salarial ampliada dos 21,55% vigentes até 2009 para 143,10% entre 2010 e maio de 2011 e 183,05% a partir de junho de 2011; a partir de 2009, incorporação à remuneração e proventos do adicional de local de exercício (ALE), de forma proporcional ao tempo de percepção

a) Profissionais da educação em sentido mais amplo

Neste período, o conceito de "profissionais do ensino" foi ampliado para "profissionais da educação escolar", de forma a neles incluir os "funcionários de escola".

Em primeiro lugar, a Emenda Constitucional 53/06 substituiu "valorização do magistério", na denominação do Fundef, por "valorização dos profissionais da educação", no Fundeb, mas manteve a subvinculação de, no mínimo, 60% de cada fundo para o pagamento dos "profissionais do magistério da educação básica". Na parte permanente da Constituição, a mesma Emenda incluiu dispositivo, segundo o qual "a lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios."

Esse novo dispositivo deu origem à Lei nº 12.014/09, que alterou a LDB para classificar os "profissionais da educação escolar básica" em "professores" habilitados para a "docência"; "trabalhadores em educação" graduados em "pedagogia" ou com mestrado ou doutorado, para as funções de administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional; e "trabalhadores em educação", com curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

Por fim, ao regulamentar o Fundeb, a Lei nº 11.494/07 dispõe que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem implantar planos de carreira e remuneração dos "profissionais da educação básica".

Em síntese, a posição defendida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) foi introduzida na lei, com a utilização da expressão "trabalhadores em educação" em dispositivos do Título da LDB relativo aos profissionais da educação. E a Lei nº 12.014/09 identificou o termo "professor" com docência e a expressão "trabalhadores em educação" com os profissionais das funções do suporte pedagógico e, também, outros profissionais da educação escolar básica com nível médio ou superior, sem, entretanto, apontar suas atribuições ou atividades nas unidades escolares ou sistemas de ensino.

Em consequência, o Conselho Nacional de Educação elaborou diretrizes nacionais não só para as carreiras dos profissionais do magistério (Resolução CNE/CEB 2/09), mas também para os planos de carreira dos funcionários da educação básica pública (Resolução CNE/CEB 5/10). Observe-se que "funcionários da educação" e não "trabalhadores em educação". Na realidade, a ampliação do conceito de profissionais do magistério para profissionais da educação pode impactar a abrangência dos planos de carreira. Ao comentar as diretrizes nacionais para as carreiras do magistério[5], a CNTE afirma que "embora o foco seja o magistério, a Resolução 2/09 abre a possibilidade de os planos de carreira absorverem os funcionários de escola, agora também reconhecidos pelo art. 61 da LDB." E recomenda a constituição de planos unificados. Como veremos adiante, essas alternativas quanto à abrangência das carreiras impactam também a questão do piso salarial nacional, seja para o magistério ou todos os profissionais da educação básica pública.

b) Mesmos níveis de habilitação para o magistério

Após 2006, não houve modificação significativa nos níveis de formação para o exercício profissional do magistério. Mantém-se a diretriz de formação em curso superior de licenciatura plena

5 *Cadernos de Educação nº 21 Diretrizes para Carreira e Remuneração*. 2ª ed., novembro de 2009. Publicação da CNTE com as posições do movimento sindical dos trabalhadores em educação sobre essa temática, a partir da análise dos atos normativos da CEB/CNE.

para a docência na educação básica, admitindo como formação mínima a obtida em nível médio, modalidade normal, para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental. Ao mesmo tempo, substituiu-se a referência à pós-graduação do texto da LDB de 1996 pela explicitação do mestrado e doutorado como níveis de formação dos profissionais para o suporte pedagógico.

A Lei nº 12.796/13 introduziu novo artigo na LDB para dispor que a formação dos trabalhadores em educação, que não professores ou profissionais do suporte pedagógico, deve ser efetivada "por meio de cursos de conteúdo técnico-pedagógico, em nível médio ou superior, incluindo habilitações tecnológicas".

c) Progressão na carreira, segundo a Resolução CEB/CNE 2/09

Sem mudanças na LDB, o segundo período das diretrizes nacionais para a carreira do magistério é marcado pela Resolução CEB/CNE 2/09, que mantém a titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional como incentivos de progressão na carreira, eliminando as avaliações periódicas de conhecimentos previstas na Resolução CEB/CNE 3/97.

Quanto à progressão por habilitação, em consonância com a LDB, a Resolução CEB/CNE 2/09 dispõe sobre a diferenciação dos vencimentos ou salários iniciais da carreira dos profissionais da educação escolar básica por titulação, entre o nível médio, nível superior e pós-graduação *lato sensu*, e percentual compatível entre estes últimos e o mestrado e doutorado. Portanto, reafirma o princípio vigente na educação básica pública brasileira desde a Lei nº 5.692/71, mas não formula diretrizes para a diferenciação entre os vencimentos dos níveis médio e superior, como antes o fizera a Resolução CEB/CNE 3/97, então revogada. Entretanto, "a CNTE defende um mínimo de 50% entre os níveis médio e superior", mas manifesta a compreensão de que "a valorização mais justa e atrativa para a carreira concentra-se num maior valor de vencimento inicial e no estímulo à qualificação profissional. De pouco vale um plano com vencimento inicial irrisório e com grande dispersão entre os níveis e classes."

Quanto à progressão por desempenho, a Resolução CEB/CNE 2/09 propõe tantos condicionantes e requisitos para a avaliação de desempenho do magistério, que tal processo pode terminar por inviabilizar-se. Para a CNTE, o importante é que os resultados da avaliação de desempenho sejam incorporados à carreira, que não pode ser desconfigurada com políticas de bônus ou gratificações que não assegurem aposentadorias dignas. Ao mesmo tempo, segundo a CNTE, "nada impede que critérios coletivos avaliem o desempenho dos profissionais por unidades escolares, utilizando-se o Ideb, por exemplo. Mas essa opção deve atentar-se para as condições sociais da clientela e para a estrutura escolar, a fim de não impor metas uniformes à rede e impossíveis de serem alcançadas por algumas escolas num curto prazo de tempo". Por um lado, os sindicalistas defendem a paridade entre remuneração dos ativos e proventos dos inativos e, por outro lado, a necessidade de se considerar as diferenças entre as escolas e os alunos na avaliação do desempenho dos professores. Duas preocupações pertinentes e possíveis de equacionamento.

d) Ampliação das horas-atividade na jornada docente pela lei do piso

A Lei nº 11.738/08, que criou o piso nacional do magistério, fixou nova diretriz para a composição da jornada de trabalho docente, com o limite máximo de 2/3 da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Como já vimos, a Resolução CEB/CNE 3/97 e a Lei

do PNE de 2001, ambas em vigor em 2008, haviam fixado a proporção de horas-atividade entre 20% e 25% do total da jornada docente.

A Resolução CEB/CNE 2/09 mantém a diretriz de no máximo 40 horas por semana já presente na resolução anterior, acrescentando a preferencialidade pela jornada com essa duração. Quanto à composição da jornada docente, a Resolução CEB/CNE 2/09 dispõe sobre a "ampliação paulatina da parte da jornada destinada" às horas-atividade, "assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vêm sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino".

No cumprimento da Lei nº 11.738/08, quanto à composição da jornada docente, a principal polêmica tem a ver com a duração da hora de trabalho docente: se deve ser considerada a hora de 60 minutos ou a duração do módulo-aula vigente em cada sistema de ensino.

O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) defendem a divisão da jornada de trabalho do professor em horas-aula e horas-atividade com base em horas de 60 minutos. Em primeiro lugar, fundamentam-se no Parecer CEB/CNE 5/97, segundo o qual a duração mínima de 800 horas do ano letivo corresponde a 60 minutos. Esse raciocínio deve ser igualmente adotado para a divisão da jornada docente em horas-aula e horas-atividade.

Em segundo lugar, se o piso nacional fosse pago com base nas diversas durações do período da hora-aula em minutos, haveria uma desigualdade na remuneração dos professores. Por exemplo, o professor que trabalhasse em jornadas com hora-aula de 45 minutos estaria recebendo uma remuneração mensal maior do que o professor que cumprisse sua jornada de trabalho em períodos de aula de 50 minutos.

Essa é a regulamentação adotada pelo governo de São Paulo, como veremos na seção seguinte, e também pelo atual governo do Rio Grande do Sul, ao determinar, em regulamento do concurso público para o magistério estadual, que o regime de trabalho de 20 horas semanais seja cumprido com 13 horas, de 60 minutos, em atividade de docência ou de suporte pedagógico, exercidas no âmbito das escolas, e 7 horas, de 60 minutos, distribuídas a critério da Administração Pública.

Entretanto, o Parecer CNE/CEB 18/12, homologado pelo MEC em 2013, mesmo reconhecendo que as jornadas de trabalho dos professores são compostas por horas-aula com diferentes durações determinadas pelos sistemas de ensino, dispõe que a Lei nº 11.738/08 aplica-se a cada professor individualmente. Assim, numa jornada de 40 horas semanais, o professor deve realizar 26,66 horas de atividades com educandos e 13,33 horas de atividades extraclasse, computadas com a duração da hora-aula definida pelo respectivo sistema ou rede de ensino.

e) Piso nacional e amplitude da carreira do magistério

A Emenda Constitucional 53/06 introduziu na parte permanente do texto constitucional o "piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal". Ao criar o Fundeb, a mesma Emenda determinou que a lei de regulamentação do fundo deveria dispor sobre prazo para lei específica fixar o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Dessa forma, o sindicalismo docente logrou incluir na Constituição a abrangência nacional para o piso do magistério que defendia desde o processo Constituinte.

Em consequência dessas novas diretrizes, a Lei nº 11.738/08 instituiu o piso salarial nacional para o magistério público, cuja implementação vem gerando inúmeras controvérsias. A primeira delas refere-se ao conceito do piso nacional: se vencimento inicial das carreiras do magistério, para a

formação em nível médio, na modalidade normal, para a jornada de, no máximo, 40 horas semanais, sendo seu valor proporcional às demais jornadas de trabalho, ou remuneração mínima, aí incluídas as vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título. Em decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4167/08, ajuizada por governadores de cinco estados brasileiros, foi declarada, em 26 de abril de 2011, a constitucionalidade do piso como vencimento inicial da carreira, com vigência a partir daquela data.

Também polêmica é a questão relativa ao reajuste do piso nacional do magistério. A lei federal prevê atualização do valor do piso, anualmente, no mês de janeiro, calculado com base no percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb. Sob o argumento de que esse critério levaria a comprometimento progressivamente mais elevado das receitas do Fundeb com remuneração de pessoal, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.776/08, propondo a adoção do INPC para o reajuste do piso dos professores. Entretanto, esse projeto continua em tramitação no Poder Legislativo e, portanto, ainda está em vigência o critério previsto na lei de 2008 para reajuste do piso. Segundo dados do MEC, entre 2010 e 2014, o piso nacional do magistério foi corrigido em 78,63%, enquanto o INPC acumulado foi de 31,78% e, portanto, o ganho real do piso foi de 35,55%. No mesmo período, o índice de correção do salário mínimo foi de 55,69%.

Polêmico é ainda o dispositivo legal sobre a complementação da União ao ente federado que, considerados os recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para pagamento do piso salarial nacional ao magistério. Gestores públicos e sindicalistas reivindicam que os recursos federais para integralização do valor do piso possam ser pleiteados por qualquer ente federado no País, e não apenas por governos estaduais e municipais de estados já beneficiados com complementação da União ao Fundeb. Além disso, à medida que esses recursos somente poderiam ser repassados a entes federados que comprovassem sua necessidade e que até este momento não houve entendimento sobre os critérios a serem observados para essa comprovação, de 2009 a 2013 não houve complementação da União para pagamento do piso nacional dos professores para nenhum ente federado no País.

A Resolução CEB/CNE 2/09 pouco acrescenta em termos de diretrizes relativas à remuneração dos profissionais do magistério. Além de reafirmar o piso como vencimento inicial da carreira, nos termos da Lei nº 11.738/08, dispõe que o tempo de serviço deve ser valorizado como componente evolutivo na carreira, sem explicitar se como interstício e/ou como fator isolado para progressão na carreira e/ou, ainda, como adicional. Ao referir-se ao tratamento dispensado ao tempo de serviço na carreira do magistério, a CNTE comenta que a Resolução CEB/CNE 2/09 "contrapõe as investidas neoliberais que ainda insistem em retirar o tempo de serviço do processo de evolução na carreira." De fato, para esta Confederação os princípios previstos nessa Resolução "devem reger os PCCS, os quais visam romper com os fundamentos neoliberais da Resolução 3/97".

Por fim, a adequação das carreiras prevista na lei federal, tendo em vista o pagamento do piso nacional como vencimento inicial, tem se constituído em motivo de discórdia entre gestores e professores em vários estados e municípios do País. Essa adequação não se fazia necessária se o plano de carreira vigente à época da publicação da Lei nº 11.738/08 viabilizasse o pagamento do piso como vencimento inicial da carreira. É o caso de São Paulo e do Mato Grosso do Sul. Se, ao contrário, a dispersão salarial da carreira então vigente não comportasse o pagamento do piso como vencimento básico, o plano deveria ser adequa-

do, por meio da redução dos coeficientes entre os vencimentos pagos ao nível médio e superior, como no Ceará e em Santa Catarina, ou pela adoção do pagamento dos profissionais do magistério na forma de subsídios, com a incorporação de vantagens então existentes ao vencimento profissional, como em Minas Gerais. Outra mudança na carreira tem sido a eliminação do nível médio da carreira, de tal forma que os vencimentos do magistério ficam desindexados do piso nacional, tal como no Amazonas. E ainda, há estados que não pagam o piso como básico da carreira porque não promoveram a necessária adequação das carreiras de seus magistérios estaduais.

Segundo tabela da CNTE com os vencimentos e remunerações das redes estaduais de ensino em março de 2013, o Distrito Federal e 13 estados (Acre, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins) pagavam vencimento inicial na carreira de seus magistérios igual ou superior ao valor do piso nacional, e 11 estados não cumpriam a lei do piso (Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Paraná, Roraima, Rio Grande do Sul e Sergipe), constando o Amazonas como "sem referência" e Rio de Janeiro como "sem informação"[6].

6. Nova legislação do magistério de São Paulo: processo seletivo para contratação e qualificação do concurso, jornada integral de trabalho e regulamentação das horas-atividade, bonificação por resultados e novo sistema de promoção

No período posterior a 2007, as alterações processadas na legislação do magistério paulista inserem-se em contexto mais amplo da reforma gerencial da educação no Estado de São Paulo. Segundo Prado (op.cit. 2012, p. 111 a 137), o modelo paulista de reforma apresentou como principais ingredientes: a estruturação de um padrão curricular, a reestruturação do sistema de avaliação do rendimento escolar de São Paulo (Saresp), a estruturação de um sistema de metas por unidade escolar, a introdução de mudanças no papel e na forma de atuação da gerência escolar, a introdução do sistema de bonificação por resultados e a adoção de um sistema de progressão por metas na carreira docente.

Foge ao escopo deste trabalho abordar o novo Saresp e a consequente criação do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp), assim como a política curricular da Secretaria de Educação de São Paulo, consubstanciada no Programa Ler e Escrever desenvolvido nos anos iniciais do ensino fundamental e no Programa São Paulo Faz Escola organizado para os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio. Entretanto, é necessário registrar que as iniciativas adotadas para o magistério estadual, tratadas a seguir, somente podem ser integralmente compreendidas no contexto da reforma educacional que visa à melhoria da qualidade da aprendizagem.

a) Qualificação do ingresso no magistério

Duas medidas foram recentemente encaminhadas pelo governo de São Paulo, relativas à seleção e admissão dos profissionais do magistério. Pela Lei Complementar nº 1.093/09 foi instituído

6 De acordo com esta tabela da CNTE, a diferença entre os salários pagos ao nível médio e superior em Santa Catarina, Ceará, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul eram em ordem crescente, respectivamente, de 1%, 3%, 15,76%, 16,6%, 50% e 85%.

processo seletivo simplificado para a celebração de contratos temporários no âmbito da administração estadual. A contratação temporária passou a ser efetuada pelo prazo máximo de até 12 meses, ficando a contratação para função docente limitada ao ano letivo fixado no calendário escolar. Por fim, a mesma pessoa não pode ser contratada antes de decorridos 200 dias após término do contrato ("duzentena"). Em razão da falta de professores, no caso da docência, esse prazo entre dois contratos pode ser reduzido para 40 dias ("quarentena"). Pela Lei Complementar nº 1.215/13, essa prova passou a ter caráter apenas classificatório, e não mais eliminatório como teve até então.

Segundo a Lei Complementar nº 1.094/09, que instituiu a jornada integral e reduzida de trabalho docente, os concursos públicos para o magistério passam a ser realizados em três etapas sucessivas, a primeira de provas, a segunda de avaliação de títulos e a terceira constituída por curso específico de formação, sendo a primeira e a terceira eliminatórias e a segunda apenas classificatória. Este curso teria duração de quatro meses e carga horária semanal de 20 horas e, durante o mesmo, o candidato receberia bolsa de estudo mensal de 75% do valor da remuneração inicial do cargo pretendido. Curso como etapa do concurso foi iniciativa também adotada pelo governo do Ceará.

Em São Paulo, curso específico de formação foi realizado, entre agosto e dezembro de 2010, para 10 mil aprovados na prova do concurso público aplicada em março daquele ano e oferecido pela Escola de Formação de Professores, criada em 2009, hoje denominada Escola de Formação de Professores Paulo Renato Costa Souza.

Entretanto, essa nova etapa do concurso foi eliminada pela Lei Complementar nº 1.207/13, segundo a qual os concursos voltaram a ser realizados como tradicionalmente o são para o magistério público no País, ou seja, em duas etapas sucessivas, com provas em caráter eliminatório e avaliação de títulos para fins classificatórios. Previsto pela legislação de 2009 como etapa eliminatória do concurso, o curso específico de formação para o ingressante em cargos do quadro do magistério passou a ser parte integrante do estágio probatório, com carga horária mínima de 360 horas. Eliminada, pois, a bolsa anteriormente prevista, porque, na nova situação, o ingressante já faz jus ao salário correspondente ao cargo efetivo de magistério do qual é titular. Essa sistemática foi adotada já no concurso público realizado pela Secretaria da Educação em 2013 para provimento de 59 mil cargos de PEB II, admitidos em fevereiro de 2014.

A Lei Complementar nº 1.207/13 também dispõe sobre a realização de concursos públicos para ingresso em cargos do quadro do magistério de forma regionalizada, podendo englobar mais de uma Diretoria de Ensino, mas assegura que, excepcionalmente, podem ser promovidos concursos em âmbito estadual para determinada classe do Quadro do Magistério. Também no Rio Grande do Sul, a partir de 2012, os concursos públicos para preenchimento dos cargos efetivos do magistério estadual passaram a ser realizados por regiões, que correspondem às 31 Coordenadorias Regionais da Educação (CREs), órgãos da Secretaria de Estado da Educação.

Por fim, ao mesmo tempo em que mantém a opção pelo cargo efetivo de diretor de escola, a Secretaria de Educação de São Paulo está propondo alterações no processo de avaliação dos 1450 novos ocupantes de cargos de diretor a serem preenchidos por concurso público de provas e títulos já autorizado pelo governo do estado. Conforme o Projeto de Lei Complementar nº 23, de 28 de maio de 2014, os novos diretores serão submetidos, nos três anos do estágio probatório, a avaliação especial de desempenho e a curso específico de formação, ficando a aquisição da estabilidade no cargo efetivo condicionada ao desempenho satisfatório nesses dois processos. A avaliação e o curso visam, respectivamente, apurar e desenvolver competências técnicas de liderança e gestão e sua aplicação prática, por meio da elaboração e implementação de plano de gestão

da escola. Após o estágio probatório, os titulares do cargo efetivo de diretor de escola serão submetidos a avaliação periódica de desempenho individual (APDI), a ser realizada anualmente e consolidada a cada três anos. Resultado insatisfatório ao final de um ciclo avaliativo implicará a participação obrigatória do diretor em programa de desenvolvimento profissional, sob responsabilidade da Secretaria da Educação. Por um lado, a qualificação do estágio probatório, e o consequente condicionamento da aquisição da estabilidade a desempenho satisfatório nesse período, vêm ao encontro do debate em curso no País. O Decreto nº 6.094/2007, que instituiu o plano de desenvolvimento da educação do governo federal, propõe "dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local". Por outro lado, questões fundamentais para o êxito da proposta do governo de São Paulo serão detalhadas por ato posterior do titular da pasta da educação. Por exemplo, quem serão os avaliadores, durante e após o estágio probatório, e as consequências que poderão advir para o diretor de sucessivos resultados insatisfatórios nas avaliações periódicas após a aquisição da estabilidade no cargo. Em síntese, é louvável esta iniciativa do governo paulista com objetivo de implantar processo contínuo de avaliação do desempenho dos diretores de escola, visando a melhoria dos resultados educacionais das escolas, mas seus resultados dependerão dos detalhamentos da proposta, pois a experiência indica que avaliação por pares e/ou sem implicações claramente definidas tende a tornar-se procedimento formal.

b) Novas jornadas de trabalho e regulamentação das horas-atividade

Como vimos antes, segundo a Lei Complementar nº 836/97 havia duas jornadas de trabalho docente no magistério estadual de São Paulo: a jornada básica com 30 horas semanais, sendo 25 horas com os alunos e cinco horas-atividade, das quais duas na escola, em atividades coletivas, e três em local de livre escolha pelo docente; e a jornada inicial de trabalho docente com 24 horas semanais, sendo 20 com os alunos e quatro horas-atividade, das quais duas na unidade escolar e duas em local de livre escolha.

A Lei Complementar nº 1.094/09 criou mais duas jornadas: a jornada integral, com 40 horas semanais, sendo 33 horas em atividades com alunos e 7 horas de trabalho pedagógico, das quais 3 na escola em atividades coletivas e 4 em local de livre escolha pelo docente; e a jornada reduzida, com 12 horas semanais, sendo 10 horas em atividades com alunos e duas de trabalho pedagógico na escola, em atividades coletivas.

Em 2012, a Secretaria de Educação de São Paulo começou a implantar novo modelo de Escola de Tempo Integral em 16 escolas estaduais de ensino médio. Em 2013, o modelo foi expandido para mais 53 unidades, incluindo os anos finais do ensino fundamental; em 2014, esse modelo de escola integral está em execução em 182 escolas, beneficiando cerca de 50 mil alunos. Nessas escolas, a jornada escolar dos alunos é de oito horas e meia no ensino fundamental e de nove horas e meia no ensino médio, com três refeições diárias.

Para o provimento dos recursos humanos necessários a essa nova escola, a Lei Complementar nº 1.164/12 criou o Regime de Dedicação Plena e Integral (RDPI), caracterizado pela exigência da prestação de 40 horas semanais de trabalho, vedado o desempenho de qualquer outra atividade remunerada, pública ou privada, durante o horário de funcionamento da escola de tempo integral. Ao mesmo tempo, a lei instituiu a Gratificação de Dedicação Plena e Integral (GDPI) devida ao integrante do magistério em exercício nas escolas estaduais de período integral. Inicialmente de 50%, o percentual dessa gratificação foi redefinido pela Lei Complementar nº 1.191/12, para 75% do

salário-base do membro do magistério em exercício nas Escolas Estaduais do Programa Ensino Integral. Os professores dessas novas escolas são recrutados pela Secretaria da Educação por meio de chamamento a educadores efetivos e estáveis da rede estadual de ensino interessados em atuar nas unidades que oferecem o novo modelo. Sem dúvida, constituem avanços da política educacional paulista as recentes iniciativas de implantação progressiva da escola de tempo integral e, de forma articulada, da jornada de trabalho com 40 horas semanais e dedicação exclusiva para o magistério.

Quanto à composição da jornada docente, para atendimento à Lei nº 11.738/08, que instituiu o piso nacional do magistério, a Secretaria de Educação editou a Resolução SE nº 8/12, que "dispõe sobre a carga horária dos docentes da rede estadual de ensino". À medida que os vencimentos dos professores paulistas são superiores aos valores do piso nacional em todo este período de 2009 a 2014, em São Paulo a questão polêmica quanto ao cumprimento da lei consiste na garantia de um terço da jornada docente para atividades extraclasse. De acordo com essa resolução, primeiramente converte-se a duração total da carga horária semanal do professor em horas de 60 minutos, e depois se faz a conversão para horas-aula com duração de 50 minutos. Por exemplo, a jornada integral de trabalho docente com 40 horas semanais corresponde a 2400 minutos, dos quais 1600 em atividades com alunos e 800 minutos em horas-atividade. Convertida a horas-aula de 50 minutos, a jornada integral deve ser cumprida pelos professores em 32 aulas com alunos, 3 aulas de trabalho pedagógico coletivo na escola e 13 aulas de trabalho pedagógico em local de livre escolha. Os mesmos cálculos aplicam-se às demais jornadas com 30, 24 e 12 horas de carga horária semanal. O Sindicato dos Professores do Ensino Público do Estado de São Paulo (Apeoesp) ingressou com ação judicial contra esta regulamentação e não logrou êxito em seu pleito na primeira e segunda instância do poder judiciário.

Por fim, a Resolução SE 75/2013 inovou o processo anual de atribuição de classes e aulas ao pessoal docente do quadro do magistério paulista. Continua-se a dar prioridade aos efetivos em relação aos não efetivos e a se considerar a habilitação e o tempo de serviço, quando se trata de manter ou ampliar a jornada semanal e/ou de atribuir aos docentes aulas como carga suplementar de trabalho. Entretanto, antes aplicados no âmbito das Diretorias de Ensino, a partir do ano letivo de 2014, esses critérios para atribuição de classes e turmas passaram a ser considerados primeiramente no nível das unidades escolares, e somente depois na área de abrangência daquelas diretorias. Para contratados e candidatos à contratação, considera-se também o resultado obtido no processo seletivo simplificado de caráter classificatório, ao qual devem se submeter. Com avaliação positiva de sua recente implementação, esse novo processo de atribuição de classes e aulas tem como objetivo reduzir a rotatividade dos docentes entre as escolas da rede estadual de ensino em São Paulo.

c) Bonificação por resultados

A partir do mandato relativo ao período de 2007 a 2010, a política do governo de São Paulo em relação à remuneração do magistério estadual passou a contar com dois instrumentos principais: o sistema de bonificação por resultado, que premia o trabalho coletivo de toda a equipe da escola e é igual para todos os integrantes de um mesmo segmento do ensino em cada escola, e o novo sistema de promoção, que reconhece o esforço individual do professor no seu empenho por melhorar a qualidade da educação. As duas políticas são, portanto, complementares e visam a valorização do trabalho docente em todas as suas dimensões.

Instituído pela Lei Complementar nº 1.078/08, o sistema de bonificação por resultados considera o percentual atingido da meta conforme a

evolução anual do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) de cada escola paulista. Criado em 2007, o Idesp é um indicador para avaliar a qualidade das escolas da rede estadual de ensino. Composto por dois critérios – o desempenho dos alunos nos exames de proficiência do Saresp e o fluxo escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono), o Idesp é calculado para um dos três ciclos da educação básica: anos iniciais e anos finais do ensino fundamental e ensino médio. Para as escolas com os três ciclos calculam-se três índices ou três metas do Idesp. A diferença entre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do governo federal e o Idesp é que o Ideb considera a nota média dos alunos da escola, enquanto o Idesp é calculado com base na distribuição proporcional dos estudantes em quatro níveis de proficiência: abaixo do básico, básico, adequado e avançado. Portanto, o primeiro mensura a qualidade, e o segundo também a equidade do sistema de ensino.

Com a criação do Idesp, foram calculadas metas anuais de qualidade para as escolas paulistas, mensuradas pela evolução desse indicador para cada segmento da educação básica oferecido pela unidade escolar. Essas metas implicam comparações dos resultados da escola no tempo, e não a comparação entre escolas. O bônus por resultados é pago anualmente aos integrantes do magistério em valores diferenciados por segmento e por escola, de acordo com a respectiva evolução do Idesp. Para os diretores, supervisores e funcionários, o valor do bônus é calculado pela média dos resultados da escola, das escolas da diretoria regional ou de toda a rede estadual de ensino. Por fim, o valor do bônus também depende da assiduidade do servidor: aquele com taxa de absenteísmo superior a 1/3 do tempo de trabalho do período avaliado não fará jus à bonificação por resultados e, em entre os que o recebem, o valor do bônus é calculado de forma proporcional a sua frequência mensal. Enfim, o bônus consiste num prêmio anual que pode chegar ao valor de 2,88 salários de cada servidor. Isto porque a legislação vigente dispõe que o bônus deve ser pago de acordo com o percentual de cumprimento da meta estabelecida, considerando a possibilidade de ultrapassar a meta em até 20%. Assim, para uma meta atingida em 100%, o valor do bônus corresponde a 2,4 salários do servidor, mas pode ser acrescido de mais 20%, chegando a 2,88 salários, se a meta for ultrapassada em 20%.

Em 2009, com base na evolução do Idesp entre 2007 e 2009, foram contemplados como bônus por resultados 158 mil professores e 28 mil funcionários, totalizando 198 mil servidores da educação de São Paulo, de um universo de 223 mil potenciais beneficiários. Receberam dois salários, ou mais, 49% entre os professores e 48% entre os funcionários. Em 2010, foram pagos bônus por resultados a 210 mil servidores, sendo 177 mil professores e 33 mil funcionários, de um total de 227,7 mil potenciais beneficiários.

Em 2009, as escolas que estavam entre as 10% melhores no Idesp, em cada ciclo, receberam bônus mesmo sem terem apresentado evolução de seus indicadores. Em 2010, esse critério foi alterado para que as escolas situadas acima da média recebam adicional de bônus por qualidade, mas esse adicional depende da proximidade do Idesp observado em relação à meta de longo prazo.

Pagamento de bônus ou de 14º salário pelos resultados anuais das escolas também foi implementado em Estados como Minas Gerais e Pernambuco, e ainda em Municípios como Foz do Iguaçú, no Paraná, sendo que cada uma dessas experiências apresenta suas próprias características. Por fim, ressalta-se a necessidade de estudo e avaliação mais aprofundada do pagamento de bônus em São Paulo e outras redes públicas de ensino, a fim de averiguar seus reais impactos no comprometimento e desempenho do magistério e demais servidores da educação e, ao final, na melhoria da aprendizagem escolar dos alunos.

d) Novo sistema de promoção na carreira

Pela Lei Complementar nº 1.097/09 foi alterada a estrutura e a promoção na carreira do magistério público estadual de São Paulo. Ao lado dos níveis com evolução pela via acadêmica e via não acadêmica, previstos na legislação de 1997, cinco faixas foram acrescidas à carreira, nas quais a promoção para a faixa imediatamente superior verifica-se mediante aprovação em provas de conhecimentos específicos, a serem promovidas anualmente pela Secretaria da Educação, e observado o interstício mínimo de quatro anos na faixa inicial e de três anos nas faixas subsequentes, computado o tempo de efetivo exercício do servidor. A aprovação nesses exames depende da obtenção das notas mínimas fixadas na lei e crescentes das faixas iniciais para as finais da carreira. Além do desempenho nessas provas, também serão consideradas para a promoção nas faixas a assiduidade do servidor e o tempo de permanência em uma mesma escola.

Enquanto o valor do bônus por resultados não se incorpora à remuneração e à futura aposentadoria do servidor, segundo a lei de 2009, a promoção implicava uma evolução salarial na carreira, no percentual de 25% para cada faixa, calculados sobre o salário inicial, portanto, equivalente a 100% na última faixa da carreira. A cada processo de promoção, poderiam ser beneficiados até 20% do total de integrantes de cada uma das faixas da carreira, isto para calibrar o ritmo das promoções às disponibilidades orçamentárias do governo do estado.

No primeiro ano de promoção por avaliação de conhecimentos na carreira do magistério de São Paulo, em 2010, foram promovidos 44,5 mil professores, contemplados com um aumento de 25% em seus salários.

Em 2011, a Lei Complementar nº 1.143 modificou mais uma vez a estrutura da carreira do magistério de São Paulo, substituindo os cinco níveis da Lei Complementar de 1997 e as cinco faixas da Lei Complementar de 2009 por oito níveis e oito faixas. A partir de 2011, a promoção passa a implicar acréscimo salarial de 10,5% entre as faixas, em lugar dos 25% previstos na Lei de 2009. Portanto, a legislação vigente ampliou o número de faixas de 5 para 8, mas reduziu a diferença do percentual de acréscimo ao valor do vencimento entre as faixas, de forma a pouco alterar a dispersão salarial entre a primeira e última faixa da carreira, ampliada somente de 100% para 101,16%.

A Lei Complementar nº 1.143/11 trata, ainda, dos interstícios para evolução pela via não acadêmica nos níveis da carreira e sobre o desempenho mínimo nas provas de conhecimentos para promoção nas faixas. E, ainda, elimina o limite de até 20% do total de integrantes de cada uma das faixas que poderiam ser promovidos a cada ano; portanto, podem passar para a faixa subsequente da carreira todos os que na prova obtiveram a nota mínima fixada pela lei. Essas alterações atenderam a demandas dos profissionais do magistério por meio de suas entidades sindicais.

Por fim, observe-se que a necessidade de reduzir o absenteísmo docente está presente em várias iniciativas adotadas pelo governo de São Paulo, que passou a considerar a assiduidade como condição para a percepção do bônus por resultados e a promoção nas faixas da carreira. De fato, as faltas dos professores, assim como a rotatividade nas unidades escolares, têm se constituído em um dos maiores problemas para a gestão educacional em várias redes públicas de ensino.

e) Vencimentos, vantagens e dispersão salarial na carreira de São Paulo

Ao lado da reestruturação da carreira, apresentada no item anterior, a Lei Complementar nº 1.143/11 dispõe também sobre a política salarial para o magistério estadual paulista, fixando o valor dos vencimentos a partir de junho de 2011 e antecipando os reajustes para 2012, 2013 e 2014. Ao

mesmo tempo, inclui dispositivo com a previsão de negociação anual entre o governo do estado e as entidades representativas dos integrantes do magistério como objetivo de avaliação do plano salarial então estabelecido. Por fim, a Lei Complementar nº 1.204/13 corrigiu em mais 2% os vencimentos do quadro do magistério e do quadro de apoio escolar a partir de 1º de julho de 2013, passando dos 6% antes previstos para 8,12%.

Os vencimentos iniciais dos cargos efetivos de PEB I e PEB II estão apresentados no Quadro 5. Em comparação com os valores do piso nacional do magistério, de R$ 950,00 em 2009, R$ 1.024,67 em 2010, R$ 1.187,00 em 2011, R$ 1.451,00 em 2012, R$ 1.567,00 em 2013 e R$ 1.697,38 em 2014, o vencimento inicial do PEB I, em São Paulo, é superior ao piso em todo o período considerado. Entretanto, enquanto o piso nacional foi reajustado em 78,63% entre 2010 e 2014, os vencimentos na rede estadual de São Paulo foram reajustados em 45,1% entre 2011 e 2014.

Quadro 5 – Vencimentos iniciais Faixa 1/Nível I – Magistério público estadual de São Paulo – 2010 a 2014

	1º.03.10	1º.03.11	%	1º.06.11	%	1º.03.12	%	1º.07.12	%	%	1º.07.13	%	1º.07.14	%	% Total*
PEB I	1.368,75	1.438,33	5,1%	1.636,21	13,8%	1.718,02	5,0%	1.803,92	5,0%	10,25%	1.950,40	8,12%	2.086,94	7,0%	45,1%
PEB II	1.584,50	1.665,05	5,1%	1.894,12	13,8%	1.988,03	5,0%	2.088,27	5,0%	10,25%	2.257,84	8,12%	2.415,81	7,0%	45,1%

Fonte: Lei Complementar nº 1.107, de 23.04.2010 para os reajustes de março de 2010 e 2011.
Lei Complementar nº 1.143, de 11.07.2011 para os reajustes de junho de 2011 a julho de 2014.
Lei Complementar nº 1.204, de 1.07.2013 para os reajustes de julho de 2013 e 2014.
*Variação entre março de 2011 e julho de 2014

Ao mesmo tempo, com a criação de mais níveis e faixas, segundo projeções da equipe técnica da Secretaria de Estado da Educação, a dispersão salarial entre os vencimentos iniciais e finais dos cargos de PEB I e PEB II cresceu dos 21,55% vigentes até 2009 para 143,10% entre 2010 e maio de 2011, atingindo 183,05% a partir de junho de 2011. Na realidade, essa é a amplitude salarial potencial, uma vez que, devido à recente modificação legal, deve ser ainda pouco significativo o número de cargos dispostos nos níveis e faixas mais elevadas da carreira do magistério paulista.

Por meio do Projeto de Lei Complementar nº 23/2014, o governo de São Paulo propõe a instituição da gratificação de gestão educacional (GGE) para os integrantes das classes de suporte pedagógico do quadro do magistério, em efetivo exercício na Secretaria da Educação, correspondendo a 35% para diretor de escola e supervisor de ensino e a 40% para dirigente regional de ensino. Os valores devem ser calculados sobre o valor do vencimento da faixa 1, nível I, das classes de suporte pedagógico. Essa gratificação será computada no cálculo dos proventos, por ocasião da aposentadoria, à razão de 1/30 por ano de percebimento e, portanto, os descontos previdenciários incidirão sobre o seu valor.

Por fim, lembre-se que, desde 2009, o adicional de local de exercício (ALE) passou a ser

incorporado aos salários dos profissionais do magistério e dos funcionários das escolas, proporcionalmente ao tempo de sua percepção. Para as mulheres, na proporção de 1/25 e para os homens, de 1/30 por ano. O ALE é pago aos profissionais da educação que trabalham em escolas localizadas em áreas consideradas de alta vulnerabilidade e, até 2011, seu valor correspondia a 20% do salário-base da carreira do magistério (professores, diretores de escola e supervisores de ensino) e 6% do salário-base dos outros funcionários. A partir da Lei Complementar nº 1.143/11, o ALE para o quadro do magistério passou a ser calculado sobre a Unidade Básica de Valor (UBV), instituída em São Paulo pela Lei Complementar nº 1.080/08[7], cujo valor em maio de 2014 correspondia a R$ 100,00. Hoje, para as classes docentes, o ALE é pago nos valores de R$ 450,00 na jornada integral de trabalho, de R$ 337,50 na jornada básica, de R$ 270,00 na jornada inicial e de R$ 135,00 na jornada reduzida, correspondentes a 40, 30, 24 e 12 horas semanais de trabalho. Para as classes de suporte pedagógico, o ALE é de R$ 450,00 na jornada completa de trabalho, correspondente a 40 horas semanais. Da mesma forma, a partir da Lei Complementar nº 1.144/11 o ALE para o quadro de apoio escolar também passou a ser calculado com base na UBV, sendo hoje de R$ 150,00. A fim de incorporá-lo aos proventos da aposentadoria, o valor da ALE passou a ser base de cálculo da contribuição previdenciária. Essa medida foi mais uma das implementadas pela Secretaria de Estado da Educação como "um estímulo à permanência dos profissionais em uma mesma escola, reduzindo a rotatividade de docentes e diretores".

7 A Lei Complementar nº 1.080/08 dispõe sobre planos de cargos e vencimentos para servidores de nível elementar, intermediário e universitário da administração direta e autarquias do Estado de São Paulo.

7. Continuidade e tensões na evolução da carreira docente no Brasil

As diretrizes nacionais para a carreira do magistério público da educação básica, sintetizadas neste estudo, indicam que, apesar da existência de momentos diversos e recentes evoluções, há continuidade de algumas características comuns ao longo de todo esse período. Por exemplo, a progressão funcional por titulação ou habilitação e a presença de adicionais por tempo de serviço e/ou local de exercício.

Indicam também a predominância de fatores de progressão decorrentes mais de demandas dos servidores da educação do que da necessidade de promover melhor aprendizagem dos alunos. Exemplos dessa afirmativa são as dificuldades e reações enfrentadas pelas propostas de avaliação de desempenho profissional docente como fator de evolução na carreira.

Até hoje, há questões não resolvidas na estruturação da carreira do magistério, como qual deve ser a diferença entre os vencimentos dos níveis médio e superior e quais vantagens pecuniárias, gratificações ou adicionais, devem estar presentes na carreira dos cargos de magistério. No caso da primeira dessas questões, os coeficientes hoje vigentes nas carreiras dos magistérios estaduais variam de 3% ou 6% a mais de 80%. Talvez um caminho para esclarecer esse debate possa ser a diferença existente entre os salários médios pagos à população economicamente ativa no País com formação de nível médio e curso superior de graduação completo.

Quanto às gratificações, a tendência parece ser a previsão das efetivamente necessárias à gestão de pessoal da educação, como as de direção de escola, educação especial e difícil localização, de forma a não desvirtuar o vencimento profissional do magistério. No que se refere à incorporação das gratificações aos proventos, a solução mais adequada, tanto para atender à

reivindicação corporativa quanto assegurar equilíbrio previdenciário, pode ser a incorporação do valor das gratificações proporcionalmente ao tempo de percepção durante a vida funcional do professor, tal como passou a acontecer a partir de 2009 com o adicional por local de exercício (ALE) no Estado de São Paulo.

Porém, como já vimos, a questão mais complexa da carreira do magistério público consiste em articular a avaliação docente com progressão e incremento salarial. E nesta questão é que se torna mais evidente a presença de diferentes concepções.

No período compreendido entre a Constituição Federal de 1988 e o início dos anos 2000 observa-se maior alinhamento entre as diretrizes nacionais e as carreiras do magistério, inclusive em São Paulo. Entretanto, a partir de 2006/2007 intensifica-se a tensão entre as concepções corporativas e as políticas que visam articular valorização dos professores com melhoria da qualidade do ensino.

No Estado de São Paulo, a experiência fundamentada na legislação de 2008 e 2009 aponta na direção da avaliação coletiva dos resultados anuais da escola para pagamento anual de remuneração variável e da avaliação individual de conhecimentos para progressão funcional na carreira. Também na direção da qualificação do concurso público para o magistério, com valorização da avaliação individual de conhecimentos para o ingresso na atividade profissional do magistério, por meio da introdução de uma etapa eliminatória correspondente a um curso de formação específica, pela lei de 2013 transformada em etapa do estágio probatório

Ao mesmo tempo, as modificações das diretrizes nacionais para a valorização docente pós 2006 responderam a demandas e reivindicações do movimento sindical. Por exemplo, é o caso da introdução na LDB da categoria dos "trabalhadores em educação" e da criação do piso salarial nacional do magistério público como vencimento inicial das carreiras, além do reajuste anual do valor do piso por índice mais elevado do que a inflação acumulada do mesmo período.

Ao mesmo tempo, as dificuldades para o pagamento do piso nacional do magistério por inúmeros governos estaduais e municipais têm resultado no incremento das greves de professores em todo o País nos últimos anos. Os desafios da gestão da educação pública, como o persistente absenteísmo docente, as constantes paralisações e a crescente falta de segurança nas escolas, aliados à melhoria do nível da renda familiar de segmentos expressivos da população brasileira, podem estar na base da explicação para a migração de alunos da rede pública para a privada, ocorrida no Brasil nos últimos anos, conforme dados apresentados no Quadro 6.

Quadro 6 – Evolução das matrículas na educação básica por rede de ensino – 2007 a 2013

Ano	Matrícula na educação básica					
	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2007	53.028.928	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	50.972.619	43.053.942	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2012	50.545.050	42.222.831	276.436	18.721.916	23.224.479	8.322.219
2013	50.042.448	41.432.416	290.796	17.926.568	23.215.052	8.610.032
D% 2007/2013	- 5,64	- 11,18	+57,11	-18,15	-5,36	+27,79

Fonte: Censos Escolares do Inep/MEC

Portanto, as diferentes concepções em debate sobre a estruturação da carreira do magistério refletem o confronto entre posições de cunho corporativo e as que advogam a valorização do magistério de forma articulada com a melhoria do serviço educacional oferecido à população brasileira. Esse debate recrudesceu no período recente, tanto pelo avanço das posições sindicais na elaboração da legislação e normas educacionais de âmbito nacional, quanto pelo aprofundamento de reformas gerenciais da educação implementadas em âmbito estadual ou local, entre as quais a experiência do Estado de São Paulo, assim como a de Minas Gerais, é uma das mais expressivas.

Por fim, a trajetória das políticas de valorização do magistério público de educação básica indica a necessidade inadiável de articular carreira docente com a melhoria da aprendizagem dos alunos, por meio dos seguintes objetivos: 1º) salários iniciais atrativos e melhores salários em geral, assegurando adequada amplitude à carreira; 2º) desenvolvimento profissional, por meio da remuneração adequada aos níveis da formação inicial e da valorização da formação continuada para progressão; 3º) articulação entre avaliação de desempenho docente e resultados educacionais com evolução funcional e incremento salarial; 4º) redimensionamento das gratificações como instrumento de gestão de pessoal, e não como compensação do valor dos vencimentos; 5º) profissionalização da docência, com ampliação progressiva da jornada semanal de trabalho e garantia das horas-atividade; 6º) sustentabilidade da previdência, assegurando equilíbrio entre contribuições e benefícios.

REFERÊNCIAS

ABREU, M.; BULHÕES, M. G. Anexo nº 1: Sobre o Plano de Carreira do Magistério. In: _____. **A Luta dos Professores Gaúchos 1979/1991:**

O difícil aprendizado da democracia. Porto Alegre: LP&M Editores, 1992. p. 127-138.

ABREU, M. et. al. **Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público:** LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira. Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2000.

ABREU, M.; BALZANO, S. Progressão na Carreira do Magistério e Avaliação de Desempenho. In: MARQUES RODRIGUES, Maristela (Org.); GIÁGIO, Mônica. **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação** – PRASEM III. Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2001. p. 217- 235.

ABREU, M.; MOURA, E. Avaliação de desempenho dos servidores na escola: problema ou solução? In: **Progestão: como desenvolver a gestão dos servidores na escola?**. Módulo VIII. Brasília: CONSED, 2001.

ABREU, M. **Boa Escola para Todos: gestão da educação e debate sobre valorização dos professores no Rio Grande do Sul, 2007 a 2010**. Porto Alegre: Editora AGE, 2011.

ABREU, M. **Valorização dos Profissionais da Educação.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Mimeo.

BALZANO, S. **Estudos dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica dos Estados Brasileiros**. Brasília: CONSED, 2005. Mimeo.

BRASIL. **Constituição (1988).** Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. **DOU**, Brasília, 13 set. 1996.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. **DOU**, Brasília, 20 dez. 2006.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto 1971**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências. Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus. **DOU**, 12 ago. 1971.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **DOU**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 26 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 21 jun. 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –

Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **DOU**, Brasília,16 jul. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **DOU**, Brasília, 25 abr. 2007.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 10/1997, aprovado em 3 de setembro de 1997**. Fixa diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **DOU**, Brasília, 26 set. 1997.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 3/1997, de 8 de outubro de 1997**. Fixa diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **DOU**, Brasília, 13 out. 1997.

BRASIL. **Parecer CNE/CB nº 9/2009, de 2 de abril de 2009**. Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97. Fixa diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **DOU**, Brasília, 29 maio 2009.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 2/2009, de 28 de maio de 2009**. Fixa as diretrizes nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **DOU**, Brasília, 29 mai. 2009.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 5/2010, de 3 de agosto de 2010**. Fixa as diretrizes nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública. **DOU**, Brasília, 4 ago. 2010.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 9/2012, de 2 de outubro de 2012**. Reexame do parecer CNE/CEB nº 9/2012, que trata da implantação da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. **DOU**, Brasília, 1 ago. 2013.

CEPP – Centro de Estudios en Políticas Públicas. Tendencias y Debates en las Políticas Docentes en América Latina. **Documento base del Seminario Nuevas Políticas Docentes en América Latina.** Buenos Aires, Argentina, 19 e 20 de nov. 2009.

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Diretrizes para a Carreira e Remuneração**. Cadernos de Educação, n. 21, 2 ed., p. 1-161. Brasília, 2009.

PRADO, M. A. **O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica:** São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada. 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2012. Mimeo.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 201, de 9 de novembro de 1978**. Dispõe sobre o

Estatuto do Magistério e dá providências correlatas**. DOE**, nov. 1978.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985**. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. **DOE**, 28 dez. 1985, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997**. Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. **DOE**, 31 dez. 1997, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 891, de 28 de dezembro de 2000**. Institui Bônus Mérito às classes de docentes do Quadro do Magistério e dá outras providências. **DOE**, 29 dez. 2000, p. 5.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 958, de 13 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação. **DOE**, 14 set. 2004, p. 4.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008**. Institui Bonificação por Resultados – BR, no âmbito da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. **DOE**, 18 dez. 2008, p.1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.080, de 17 de dezembro de 2008**. Institui Plano Geral de Cargos, Vencimentos e Salários para os servidores das classes que especifica. **DOE**, 18 dez. 2008, p.3.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado de que trata o inciso X do artigo 115 da Constituição Estadual e dá outras providências correlatas. **DOE**, 17 jul. 2009. p. 1/3.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.094, de 16 de julho de 2009**. Institui a Jornada Integral de Trabalho Docente e a Jornada Reduzida de Trabalho Docente para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, cria cargos de docente que especifica e dá outras providências correlatas. **DOE**, 17 jul. 2009. p. 3.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009**. Institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências. **DOE**, 28 out. 2009, p. 1/3.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.107, de 23 de abril de 2010**. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. **DOE**, 24 abr. 2010, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011**. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. **DOE**, 12 jul. 2011, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.144, de 11 de julho de 2011**. Institui Plano de Cargos, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro de Apoio Escolar, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. **DOE**, 12 jul. 2011, p. 8.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.164, de 4 de janeiro de 2012**. Institui o Regime de Dedicação Plena e Integral – RDPI e a Gratificação de Dedicação Plena e Integral – GDPI

aos integrantes do Quadro do Magistério em exercício nas Escolas Estaduais de Ensino Médio de Período Integral, e dá providências correlatas. **DOE**, 5 jan. 2012, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.191, de 28 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre o Programa Ensino Integral em escolas públicas estaduais e altera a Lei Complementar nº 1.164, 4 de janeiro de 2012, que institui o Regime de Dedicação Plena e Integral – RDPI e a Gratificação de Dedicação Plena e Integral – GDPI aos integrantes do Quadro do Magistério em exercício nas Escolas Estaduais de Ensino Médio de Período Integral, e dá providências correlatas. **DOE**, 29 dez. 2012, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.204, de 1º de julho de 2013**. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério e do Quadro de Apoio Escolar da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. **DOE**, 2 jul. 2013, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.207, de 5 de julho de 2013**. Dispõe sobre os Concursos públicos regionalizados para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. **DOE**, 6 jul. 2014.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.215, de 30 de outubro de 2013**. Altera a Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado, de que trata o inciso X do artigo 115 da Constituição Estadual. **DOE**, 31 out. 2013.

SÃO PAULO (Estado). **Projeto de Lei Complementar nº 23, de 28 de maio de 2014**. Dispõe sobre Estágio Probatório e institui Avaliação Periódica de Desempenho Individual para os ocupantes do cargo de Diretor de Escola e Gratificação de Gestão Educacional para os integrantes das classes de suporte pedagógico do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá providências correlatas.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE nº 08, de 19 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a carga horária dos docentes da rede estadual de ensino. **DOE**, 20 jan. 2012.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE nº 75, de 28 de novembro de 2013**. Dispõe sobre o processo anual de atribuição de classes e aulas ao pessoal docente do Quadro do Magistério.

TORRES, H. G. et al. **Perfis do Professorado da Rede Pública de São Paulo: A Interação entre Espaço, Regras Institucionais e Escolhas Individuais no Resultado de uma Política Pública**. DADOS, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 1, p.125-158, 2010.

UNESCO. **Evaluación del Desempeño y Carrera Profesional Docente: Una panorámica de América y Europa**. F. Javier Murrilo Torrecila (coordinador general del estudio). Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, jun., 2006.

VOORWALD, H.; PALMA FILHO, J. C. **Políticas Públicas e Educação: diálogo e compromisso**. Organizado por Cesar Mucio Silva. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 2013.

Currículo e avaliação: uma articulação necessária a favor da aprendizagem

Maria Inês Fini

O capítulo pretende abordar a discussão das relações entre ensinar e avaliar, evidenciando o papel do currículo como referência obrigatória da avaliação, e apresentar os dilemas atuais acerca do currículo da educação básica e suas consequências para os sistemas de avaliação. No que se refere às avaliações em larga escala, procura caracterizar e diferenciar as avaliações estruturadas pelo Ministério da Educação (MEC) e as avaliações nos sistemas estaduais de ensino, com destaque para o Estado de São Paulo. São ainda apresentadas as construções e usos de seus referenciais, baseados em currículos pressupostos ou explícitos, a função e a análise de seus resultados, seu impacto nas políticas de formação de professores e na melhoria da aprendizagem dos alunos.

1. Introdução

No início do ano de 1989, a Unesco, o Banco Mundial, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) organizaram uma conferência mundial, mobilizando a comunidade internacional para engendrar ações com objetivos comuns, todos visando atender às necessidades fundamentais de educação de todas as crianças, jovens e adultos, e eliminar a séria degradação do serviço de educação observada mundialmente.

Assim foi realizada, em 1990, a *I Conferência Mundial de Educação para Todos*, na cidade de Jomtien, na Tailândia. Ao longo de cinco dias de sessões plenárias, mesas temáticas e apresentações, cerca de 1.500 participantes do mundo debateram e aprovaram um dos textos mais importantes para a educação nas décadas que se seguiriam: a *Declaração Mundial de Educação para Todos*.

As conclusões resultaram das ricas discussões no campo da educação e da economia, já ocorridas em muitos países na década de 80, que ressaltavam a necessidade de uma verdadeira revolução na educação básica, para acompanhar o desenvolvimento dos povos e das nações, com forte impacto sobre o papel social e político das escolas.

Para os países signatários dos compromissos da conferência, resultaram inúmeras reformas estruturais na educação básica, com novos modelos de financiamento, novos paradigmas e diretrizes para o currículo, e propostas de formação de professores e de descentralização da gestão administrativa e pedagógica. As propostas sinalizavam novos rumos para a autonomia das escolas, como indicadores de eficiência na gestão dos serviços públicos de educação, fortemente inspirados pelos processos de redemocratização política, vividos principalmente na América Latina.

Ao assumirem os compromissos, os signatários da declaração reconheciam ainda que a educação é um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades e que, assegurada sua qualidade, podem contribuir para conquistar mundialmente uma sociedade mais segura, mais sadia, mais próspera e ambientalmente mais pura, o que ao mesmo tempo deve favorecer o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação entre as nações.

As discussões foram aprofundadas, especialmente as referidas à ampliação do conceito de aprendizagem, enriquecendo em muito o conceito de educação básica, inserido, a partir de então, em uma visão arrojada que deveria promover o desenvolvimento da autonomia dos indivíduos e a autossuficiência das nações.

Associadas a esta visão ampliada de aprendizagem, destacava-se a valorização da educação de mulheres, da atenção à educação de portadores de necessidades especiais, a ênfase na boa formação dos professores apoiada pelas novas tecnologias de informação e comunicação, já tão presentes na vida cotidiana àquela época.

As conclusões da Conferência reforçaram também que a educação básica adequada é fundamental para fortalecer os níveis superiores de educação e de ensino, a formação científica e tecnológica, permitindo que os indivíduos alcancem um desenvolvimento pessoal e social autônomo, como consequência, os países construam sólidas bases de desenvolvimento social e econômico.

As discussões brasileiras sobre currículo da educação básica foram também fortemente impactadas pelos compromissos assumidos pelos países signatários da Conferência. O Brasil consolidou esses compromissos primeiramente em 1994, quando foi realizada a primeira Conferência Nacional de Educação para Todos, durante a qual foram definidas metas que atendiam as diretrizes de Jomtiem aplicadas às necessidades da educação brasileira, todas incorporadas ao Plano Decenal de Educação para Todos (2001-2011).

Cabe registrar que, a partir de 1995, foram criados, no governo federal, os instrumentos institucionais que viabilizariam o cumprimento das metas definidas pelo Plano Decenal.

A Emenda Constitucional nº 14 explicitou as responsabilidades educacionais da União, estados e municípios e, a partir das reformas institucionais consolidadas pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996), o Ministério da Educação assumiu o papel de formulador e coordenador das políticas nacionais de educação, descentralizando as ações e estabelecendo parcerias de trabalho. Passou, assim, a uma colaboração, mais estreita e efetiva, com as secretarias estaduais e municipais na promoção da educação básica.

Ainda baseado na LDB, o MEC incorporou a função de monitoramento da qualidade da educação, criando sistemas nacionais de avaliação do desempenho dos alunos e dos sistemas educacionais, com sólida parceria com os gestores estaduais e municipais, e significativa atuação da sociedade civil.

As discussões sobre a revisão do conceito de aprendizagem, até então baseado principalmente na memorização (decorrência de um conceito tradicional de ensino baseado na instrução), ganharam destaque a partir de então: o ritmo acelerado das mudanças sociais, e o impacto das conquistas da

tecnologia da informação na vida cotidiana, possibilitavam um amplo acesso de todos às informações, mas era necessário que as pessoas soubessem utilizá-las com autonomia em contextos adequados.

Não bastava mais que a escola oferecesse aos alunos respostas conhecidas para problemas antigos, "treinando" sua memória para resolvê-los em situação de avaliação escolar.

Para acompanhar a mudança e atuar como cidadãos, sujeitos das transformações sociais, era preciso que crianças e jovens desenvolvessem as estruturas mentais da sua inteligência, para construírem uma autonomia pessoal de pensamento e de ação. Com o apoio da escola, os alunos precisavam dos conteúdos formais, mas a aprendizagem deveria ir além da mera repetição dos conteúdos em si, e os alunos tinham que aprender a utilizá-los para o enfrentamento de problemas que precisam do conhecimento para serem resolvidos.

Surgia, então, a necessidade de potencializar o papel ativo dos alunos na própria aprendizagem, associando à transmissão dos conteúdos tradicionais, novas metodologias de ensino, mais ativas e com foco no desenvolvimento de outras capacidades mentais dos alunos, além da memória, como: o raciocínio lógico, o domínio de linguagens, a resolução de problemas, favorecidas com a mediação da escola. Surge a ideia de aprendizagem baseada em resolução de problemas, e emerge a necessidade de maior compreensão sobre as estruturas e o funcionamento da inteligência que permitem a crianças e jovens serem protagonistas da construção de seu conhecimento, e não mais meros expectadores. Foi na Psicologia do Desenvolvimento que se abrigaram os conceitos para o desenvolvimento das ideias sobre a necessidade de também associar aos conteúdos o desafio da escola de favorecer o desenvolvimento de competências e habilidades cognitivas dos alunos.

Todos esses movimentos ocorridos nos últimos 30 anos resultaram também num amplo movimento de democratização das escolas, uma vez que se pretendia que os sistemas educacionais fossem não só mais eficientes, mas também mais adequados aos diferentes alunos, professores e famílias que atendiam. A necessidade de contextualização dos currículos já se fazia presente. Em decorrência do olhar para o contexto, impunha-se também a necessária superação da divisão estanque das disciplinas curriculares, em conceitos mais abrangentes de áreas, eixos temáticos e temas geradores, entre outros. Corajosamente foi enfatizado que a interdisciplinaridade não é um adjetivo que se acrescenta à ciência ou não, mas é substantiva e faz parte inerente dos problemas enfrentados por ela.

Todas as conclusões de Jomtien foram significativas para as mudanças estruturais da educação brasileira na década de 90, mas foi a ampliação do conceito de aprendizagem o que teve um impacto muito forte na elaboração dos parâmetros curriculares para o ensino fundamental de 1996, nas diretrizes do ensino médio de 1998 e, consequentemente, na orientação dos currículos estaduais e municipais e nos desafios da implantação dos sistemas nacionais de avaliação da educação básica, conforme determinação da LDB/96.

As discussões sobre políticas curriculares da educação básica no Brasil e suas subsequentes regulamentações nos anos seguintes foram marcadas, e ainda hoje são, pelas controvérsias sobre o papel do estado na definição de um currículo nacional.

Passadas mais de duas décadas, essa discussão ainda não acabou, e constantemente está sendo retomada, principalmente impulsionada pela consolidação dos sistemas nacionais de avaliação, e para o que seus resultados sinalizam sobre o currículo aprendido.

É inegável reconhecer que, em sua totalidade, as políticas estruturais da educação na esfera pública implantadas nos anos 1990 procuraram cumprir os compromissos de Jomtien, principalmente no que respeita a universalização do acesso à educação, promoção da equidade e a busca constante do atendimento das necessidades básicas de aprendi-

zagem, exercendo o papel que lhe determinou a LDB/96, com os dispositivos constitucionais que lhe couberam e com as estruturas de gestão governamental disponíveis.

No entanto, a discussão sobre o currículo da educação básica e o papel dos diferentes atores em sua concepção está longe de ser concluída.

2. Os dilemas antigos e ainda atuais sobre o currículo nacional para a educação básica do Brasil

2.1 Deve haver um currículo nacional? Quem o define?

A educação no Brasil, nas últimas décadas, foi também marcadamente influenciada pelos movimentos de redemocratização política, presentes na América Latina desde o início dos anos 1980, e assim está presente na Constituição de 1988, que garantiu direitos a todos e deveres ao estado. As mudanças estruturais na organização da educação brasileira, constantes do texto final da LDB/96, já assumem o principio da descentralização da administração de sistemas e suas escolas, fortemente atribuída aos estados e municípios, no clima do regime de colaboração que caracteriza o federalismo no Brasil.

Ao Ministério da Educação coube a proposição das grandes diretrizes e parâmetros curriculares da educação básica, discutidas e validadas por toda a comunidade educacional, por meio de consultas que incluíram diversos segmentos da sociedade civil organizada, e consolidadas nas câmaras específicas de seu órgão de representação máxima, o Conselho Nacional de Educação (CNE).

Os estados e municípios, que são os gestores de redes de ensino, deveriam basear-se nessas diretrizes e parâmetros, e construir, ou reconstruir, seus próprios referenciais, em formato de currículo e implantá-los em suas redes de escolas.

Entretanto, essa tarefa não foi prontamente cumprida, e apenas estão registrados movimentos mais estruturados de definições curriculares nos estados brasileiros em meados da primeira década do século XXI. As poucas experiências de implantação de um currículo padrão para as redes foram exitosas, mas ainda são pouco aparentes no cenário nacional, não por lhes faltarem qualidade ou validação, mas por terem sido descontinuadas devido às trocas promovidas nas gestões governamentais, por força de ações de natureza político-partidária. Essas experiências representam um avanço significativo na discussão do currículo da educação básica, e deveriam ser um dos pontos de partida para a discussão atual: infelizmente não são reconhecidas como "*cases*" de sucesso. Destacam-se, entre outras, as experiências do Ceará, de Minas Gerais, do Paraná, de Pernambuco, do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

Cabe registrar, ainda, que nos dias atuais, em muitos aspectos da educação brasileira, os papéis estratégicos e de gestão do governo federal, dos governos estaduais e municipais estão se sobrepondo e com forte participação da sociedade civil, acabam por acarretar orientações divergentes para as bases dos sistemas de ensino, entre professores e a própria sociedade.

Um fato já histórico e digno de ser ressaltado neste cenário, por ocupar o "vazio" do currículo nacional, foi a elaboração das Matrizes de Referência da Avaliação da Educação Básica, para orientar a elaboração dos instrumentos de medida de desempenho dos alunos, no Saeb (1996), no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em1998, e no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), realizado pelo Inep em parceria com a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (2000). Essas matrizes, organizadas por metodologias específicas, como se verá adiante, não constituem os currículos, mas sim um recorte deles. Entretanto, funcionaram nesses anos todos como sinalizadores do que os alunos deveriam saber e serem capazes de realizar como tare-

fas cognitivas, minimamente e não suficientemente, pois se entendia que a avaliação externa deveria ser completada com a avaliação da aprendizagem. Essa avaliação da aprendizagem, feita no cotidiano, pelos professores, contemplando outras riquezas do currículo, não passíveis de serem avaliadas em provas em larga escala, seria feita no cotidiano pelos professores. Por um bom tempo, e ainda hoje, educadores do Brasil guiaram-se para o cumprimento do mínimo que entenderam estava estabelecido nas provas nacionais. Ou seja, na ausência da definição de um currículo, a avaliação ocupa um lugar que não lhe cabe.

Em decorrência, retomam-se atualmente, e com vigor, as discussões sobre a validade de um currículo nacional, discussão essa que começa no marco zero, ou busca inspiração em outros países, ignorando as experiências nacionais. Registram-se iniciativas de muitos setores da sociedade estruturando propostas para esse currículo nacional.

Em suma, o dilema em torno da questão de existir ou não um currículo nacional, e sobre quem elaboraria esse currículo, está ainda posto e muito presente em nossa cultura educacional, e não vemos uma liderança forte a conduzir essa discussão.

As opções clássicas seriam: o desenvolvimento pelo governo, em colaboração com estados e municípios; o colaborativo por agentes sociais, ou o centrado nas decisões escolares.

Em relação à descentralização dessa decisão para as escolas – uma reivindicação forte de setores corporativos –, convém ressaltar que esse movimento pressupõe autonomia pedagógica das escolas, e autonomia pressupõe uma formação de qualidade e adequada e profissionalização docentes, ou seja, a descentralização pressupõe condições que ainda precisam ser criadas.

Certamente, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação detém a legitimidade desta condução, de natureza integradora, valendo-se de todas as experiências brasileiras bem sucedidas e dos estudos já realizados pelos setores organizados de nossa sociedade, mas em parceria direta com estados e municípios, que são os gestores da maioria das redes de escolas públicas na educação básica.

2.2 O currículo deve ser único para todos? O acesso a uma base comum de conhecimentos, valores e habilidades pode ser válido para sociedades altamente heterogêneas como a nossa?

O argumento pelo currículo padrão se fortalece sob o peso da construção de uma identidade nacional de direitos ao acesso à cultura e aos saberes básicos, feitos por meio da escola. Essa identidade nacional serve também para balizar o dever do estado de garantir essa educação básica a todas as crianças e jovens nas escolas, em todo o território nacional, por meio de financiamentos e direcionamentos de suas ações políticas. Serve ainda ao argumento o significativo papel das escolas e seus professores na tarefa de complementar esse padrão mínimo, dando-lhe a riqueza e as qualificações de sua própria comunidade.

Os argumentos a favor da descentralização confundem-se constantemente com as questões da autonomia da escola e sua autogestão e, sob este foco, pouco representam para o avanço da discussão sobre a diferenciação ou homogeneidade do currículo nacional, visto que são embaralhadas também por questões corporativas da organização das escolas, e estas por questões justíssimas sobre a carreira do professor e suas condições de trabalho.

Termina por acontecer que uma decisão sobre o currículo precisa ser tomada, e, muitas vezes, ocorre que as pessoas que decidem não têm referenciais necessários para orientar a elaboração do currículo, e quase sempre acontece uma opção pelo mais tradicional dos modelos.

Os encaminhamentos da solução deveriam, de um lado, reconhecer a necessidade de diferenciação e complementariedade por parte dos sistemas e suas escolas, mas, de outro, reconhecer a necessidade de uma base comum colocada – entre outros aspectos –, como um direito de igualdade na distribuição do serviço educativo, assim como um requisito para a unidade e a integração nacionais.

2.3 O currículo deve ser fechado, "meio aberto" ou totalmente aberto?

Em consideração ao aspecto anterior, a maioria das opções tende a ser por currículos fechados. Têm prevalecido, em algumas redes e escolas, os "meio abertos" ou abertos, orientados por linhas gerais de referência e margens pequenas de inovação e adaptação para realidades específicas. A maior parte dos currículos nacionais, entretanto, se define na esfera central, deixando pouco espaço para as decisões das unidades escolares.

2.4 Qual é o tamanho ideal do currículo? Deve ser exaustivo? Como selecionar?

O debate sobre a questão da exaustividade ou seletividade curricular ainda se encontra muito longe de abranger as reais características da nova sociedade do conhecimento, do democrático acesso de crianças e jovens às informações, por meios mais atrativos que a aula tradicional das escolas. Mais longe ainda está a compreensão e aceitação de que um novo perfil de aluno se apresenta neste contexto, quando estão interessados em compreender o que a escola pode de fato fazer para sua vida cotidiana. Afinal, a grande tese da escolaridade formal é a interferência pública na vida das pessoas para promovê-las para um patamar melhor, com apoio dos conhecimentos construídos.

Em lugar apenas das estruturas gerais das disciplinas científicas, a partir das quais os alunos podem aprender mais (aprender a aprender) procura-se à exaustão conteúdos como um valor em si e sinônimo de qualidade. Certamente, não existe ensino sem circulação de ideias, e na escola elas estão nos conteúdos tradicionais da Ciência, da Arte e da Filosofia, e nas ações de mediação dos professores, para ajudar os alunos a transformá-las em conhecimento. Currículos enxutos, com orientação de autoestudo e metodologias ativas e envolventes, precisam tomar o lugar de propostas com sobrecarga de duração, com o prolongamento do tempo de escolaridade, do que deve ser ensinado/aprendido, a exemplo das propostas nas escolas de tempo integral. Ressalte-se que as tendências mundiais para a extensão dos conteúdos escolares demonstraram já sua ineficácia no âmbito de formação, entretanto, não se sabe se essa ineficácia é devida ao próprio modelo ou à implementação e monitoramento inadequados.

2.5 Qual é o modelo de organização curricular mais adequado?

O modelo de organização curricular, em vigor na maioria das escolas de educação básica, ainda é compartimentado em disciplinas segmentadas, com seus conhecimentos próprios, horas-aula separadas, materiais particulares e professores específicos.

A tradicional compartimentação dos conteúdos em disciplinas deu origem a toda estruturação dos serviços educacionais, envolvendo desde os concursos para ingresso e progressão na carreira de professores e especialistas, até a organização e atribuição de aulas, à distribuição dos serviços de apoio pedagógico dos órgãos centrais para todas as escolas das redes, acompanhados de fortes instrumentos jurídicos que garantem direitos a partir desta divisão. Seu pior efeito, entretanto, foi a sinalização, para as escolas de formação inicial e continuada de profissionais da educação, que até hoje não superaram a clássica divisão disciplinar em seus cursos

de Pedagogia e Licenciaturas, todos confiantes que os próprios alunos superem esses limites de sua formação, na futura pratica pedagógica. Claro está que efetivamente isso não ocorre, até mesmo em função das expectativas de desempenho disciplinar que o mundo do trabalho, por meio de concursos e prêmios, lhes sinaliza como desejável.

Para a necessária integração dos conteúdos temos belos discursos que giram em torno de propostas interdisciplinares com o correto argumento da realidade como unidade integrada de conhecimento, e as tendências mais atuais da pesquisa científica na área. Muitas das propostas curriculares apresentam teoricamente uma estruturação por áreas e transversalidade e os eixos temáticos também aparecem entre as opções.

Entretanto, o terreno próprio onde se podem medir e definir avanços, inovações, conquistas sobre o currículo, ensino e aprendizagem, é o espaço da sala de aula. E, nesse espaço, a proposta teórica não se concretiza.

Com base nos resultados das avaliações nacionais e internacionais da educação básica, que são apenas um recorte do que deveria ter sido aprendido, somos obrigados a constatar que a precariedade e a inoperância de nossos sistemas educativos são muito maiores e mais sérias do que em geral se admite.

Apesar de todas as tentativas de reforma, diretrizes, parâmetros e das consequentes medidas que foram tomadas para modernizar e melhorar a qualidade da educação, é o currículo da escola tradicional que continua ativo em suas manifestações mais atrasadas.

2.6 Qual é o ponto de partida para repensar o currículo nacional?

Certamente já foi superada a ideia tradicional de apenas repassar conteúdos e depois avaliar se estão retidos na memória, deixando sua aplicabilidade e contextualização para o aluno fazer sem a problematização que é feita pela mediação do professor. Cabe esclarecer que sem conteúdos a escola transforma-se numa farsa. Mas não há possibilidade de não avançarmos para a consideração das competências e habilidades associadas a esses conteúdos. Fala-se ainda de competências sócioemocionais em estudos recentes que felizmente abandonaram a definição de competências não cognitivas. Afinal, por mais que se refiram a valores e atitudes, todas precisam ser formuladas, compreendidas e incorporadas com base em processos cognitivos. Certamente essas não serão passíveis de avaliação em larga escala, mas de incorporação necessária aos novos currículos e avaliadas processualmente por professores nas atividades cotidianas.

Em relação ao que ensinar também não há possibilidade de inventar novamente a roda. Ciência, Arte e Filosofia são os conhecimentos acumulados em toda a história da humanidade, disponíveis nesse século, para apoiar as pessoas em sua compreensão do mundo que as cercam. Os conteúdos e seus valores são universais. Não vamos inventar outra matemática, por certo, mas precisamos modernizar a apropriação que fazemos dela nos contornos de nossa proposta de currículo e este sim referir-se a valores, comprometer-se com o desenvolvimento de competências e habilidades, usando e abusando das inovações tecnológicas para gestão da escola em especial da gestão da aprendizagem em sala de aula.

3. Avaliação com função reguladora da qualidade dos serviços educacionais, conforme prevista na LDB/96 para todos os níveis e modalidades de ensino

Na perspectiva das determinações da LDB/96, o Ministério da Educação iniciou em 1995 uma profunda restauração do Instituto Nacional de

Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que havia sido extinto pelo então presidente Fernando Collor de Melo, em 1991. A reforma preparou o Inep estruturalmente para assumir as funções de organizar os Sistemas de Avaliação e Informações Educacionais do Brasil, com os objetivos de subsidiar a elaboração de diagnósticos sobre a realidade educacional do País, orientar a formulação e o monitoramento de políticas nacionais voltadas para a promoção da equidade e a melhoria da qualidade, assegurar a transparência das informações, disseminando resultados aos setores responsáveis pela oferta de serviços educacionais, para utilização no processo decisório e prestando contas à sociedade.

Para cumprir tais objetivos era necessário desenvolver bases de dados atualizadas e confiáveis, metodologias uniformes elaboradas em bases científicas, ter clareza dos objetivos a serem alcançados, da definição de referências, das metas e resultados esperados, da seleção de indicadores qualitativos e quantitativos, dos mecanismos ágeis de divulgação em formatos adequados para a apreciação pública, e, principalmente, da garantia de sigilo das informações individuais com a não identificação de pessoas pesquisadas ou avaliadas.

Baseado nesses princípios, o Inep deu inicio à estruturação do Censo Escolar em bases modernas e confiáveis e se tornou, desde então, um requisito fundamental para a elaboração das políticas, projetos e programas criados e implementados até os dias de hoje.

Com o mesmo rigor e empenho, procedeu à estruturação dos sistemas nacionais de avaliação. Os sistemas de avaliação, independente de seus desenhos específicos, procuram oferecer dados e informações para que os gestores da educação possam responder às seguintes questões:

As escolas estão preparando seus alunos para enfrentar os desafios do futuro?

Qual a influência da qualidade dos recursos das escolas nos resultados alcançados pelos alunos?

Que estruturas e práticas educacionais maximizam oportunidades para alunos que vêm de contextos pouco privilegiados?

Essas são as respostas que importam, e elas deveriam considerar o contexto dos resultados no currículo que é ensinado, no ensino que é oferecido, as condições de sua oferta, a postura de seus professores, ou seja, nos condicionantes desses resultados.

Quadro 1 – Avaliação da Educação Básica, segundo referências curriculares, período de aplicação, foco das provas e utilização dos resultados

Currículo (implícito ou explícito)	Prova	Série	Regularidades	Foco	Resultados
Lista de conteúdos indicado pelas SEE estaduais em 1996 como currículo	SAEB ANEB	5ª, 9ª (EF) 3ª (EM)	Cada 2 anos Início 1995	L.Portuguesa (leitura) Matemática	SISTEMAS
Idem ao SAEB	**Prova Brasil** **ANRESC** **Matriz divulgada**	**5ª, 9ª (EF)** **9 (EF)** **ANA**	**Cada 2 anos** **Início 2005** **Experimental em 2013** **Amostral em 2012** **Universal em 2013**	**L.Portuguesa (leitura)** **Matemática** **Ciências** **Alfabetização**	**ESCOLAS** **Escolas**
Princípios da LDB e disciplinas fundamentais do currículo do ensino médio	ENEM	3ª (EM) egressos	Anual Início 1998	Multidisciplinar Redação	Indivíduo Escolas desde 2005
Competências de áreas indicadas nas diretrizes do fundamental e médio	ENCCEJA	EF e EM	2002, 2006, 2007, 2008	Todas as áreas	Certificação individual de nível de ensino
Habilidades reduzidas da matrizes das áreas do CAB Encceja – ensino médio mais lista de conteúdos das disciplinas	NOVO ENEM (ENEM+ENCCEJA)	3ª (EM) egressos	2009, 2010, 2011,...	Todas as áreas (disciplinas) EM	Indivíduo Certificação Universidades Avaliação das escolas de EM
Referencial próprio de habilidades para suporte à resolução de problemas nas áreas específicas	PISA (OECD)	15 anos	2000, 2003, 2006, 2009,....	Letramento em Leitura, Matemática, Ciências, Resolução de problemas	Sistema Nacional

Os sistemas de avaliação da educação básica do Brasil foram criados e consolidados com finalidades específicas, bases de referência em currículos explícitos ou implícitos, e na legislação em curso no Brasil (Quadro 1).

Os pressupostos que estruturaram os sistemas de avaliação básica do Brasil estavam, portanto, fortemente apoiados nos princípios, valores e conhecimentos científicos que embasaram os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (1996), e nas Diretrizes Curriculares do Ensino Médio (1998): reconheciam que avaliar não é só medir, mas sim o processo de obter informações e usá-las para formar juízos de valor que, por sua vez, são utilizados na tomada de decisões.

As informações sobre o desempenho dos alunos, a serem colhidas por meio das provas, precisavam apoiar-se no referencial de um currículo,

uma vez que só seria justo avaliar o que os alunos haviam aprendido como consequência dos processos de ensino. Acrescente-se que os juízos de valor sobre a efetividade da aprendizagem só poderiam ser feitos por criterioso processo de análise, baseado nas propostas curriculares, e realizados pelos especialistas e gestores dos sistemas, nos estados e municípios.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica foi aplicado, como experimento, em 1989, repetido em 1991 e em 1993, de maneira ainda "artesanal", com pouca fundamentação teórica ou critérios amostrais, de forma que os exames pudessem ser comparáveis entre os anos de aplicação. Em 1995, foi realizada sua primeira reestruturação, que estabeleceu bases mais consistentes e comparáveis, mas ainda sem que o Inep tivesse o comando pedagógico das provas, que eram então propostas e realizadas pela empresa vencedora do processo licitatório.

Apenas em 1996 o Inep toma a frente na determinação do que deveria ser avaliado. Iniciou-se então um intenso processo de parceria com os estados brasileiros, com uma consulta sobre currículos praticados na educação básica, o que permitiu a reflexão sobre eles e sua utilização, sob a influência dos Parâmetros Curriculares do Ensino Fundamental.

Desse movimento, com apoio de leitores críticos das universidades brasileiras, foi criada a primeira Matriz de Referência para a Avaliação do Saeb, que seria utilizada desde 1996 até 2013, sem alteração, para orientar a elaboração dos itens de prova do Saeb e da Prova Brasil a partir de 2005.

Para a concretização desse trabalho foram também utilizados os princípios de Jomtien na utilização do conceito mais abrangente de aprendizagem que também associava aos conteúdos tradicionais, a indicação das competências e habilidades cognitivas que os alunos deveriam desenvolver em cada ciclo de escolarização e em cada disciplina. As matrizes elaboradas em 1996 continham as referências de todas as disciplinas do currículo, embora só fossem utilizadas, desde sua criação e nos anos que se seguiram, as Matrizes de Matemática e Língua Portuguesa.

As Matrizes de Referência para Avaliação representam um marco seguro para os elaboradores dos instrumentos, itens e provas, pois contêm uma orientação segura do que os alunos devem ser capazes de realizar como tarefa cognitiva mínima para que se possa concluir se houve aprendizagem ou não (Vide Nota 1).

Em 2005, o governo federal criou a Prova Brasil que é o Saeb universalizado para aplicação em turmas de 20 alunos ou mais, das escolas públicas urbanas, também com pesquisa de hábitos de estudo. A Prova Brasil usa a Matriz de Referência Saeb para a elaboração dos itens e composição das provas, realiza as mesmas análises e tratamentos estatísticos, incluindo a Teoria de Resposta ao Item (TRI) e apresenta resultados na mesma escala de proficiência do Saeb.

Em 2007, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Brasil (Ideb). O índice é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames nacionais. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente, e as médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e as do Saeb, para os estados e o País, realizados a cada dois anos.

Com a criação do Ideb, foram calculadas metas de melhoria da educação nacional, e o MEC apresentou metas para cada uma das escolas e também para os municípios, estados e para a federação. O Ideb das escolas e das redes de ensino varia em uma escala de zero a dez.

O objetivo principal, segundo o MEC, é que o Brasil, até 2022, conquiste seis pontos no Ideb associado à primeira etapa do ensino fundamental. Essa pontuação é equivalente à média dos estudantes dos países da Organização para a Cooperação

e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2011, a nota do Brasil para essa etapa do ensino foi 5,0.

A criação do Ideb deu origem à organização de algumas instituições da sociedade civil, com o objetivo específico de monitorar o alcance dessas metas, mobilizando a população para a necessária busca de qualidade da educação básica, promovendo debates e seminários, contribuindo para a formação da opinião pública. Entre essas instituições destaca-se o movimento *Todos pela Educação* que vem prestando inestimável serviço de apoio ao MEC, na divulgação e suporte para o alcance das metas. Os *Indicadores de Qualidade na Educação* foram desenvolvidos pelo Mec/Inep, Unicef, Pnud e Ação Educativa. Lançados em 2004, os indicadores deveriam ajudar a comunidade escolar na avaliação e na melhoria da qualidade do ensino. Os indicadores têm sete elementos fundamentais – chamados de dimensões[1]:

1. Ambiente educativo – o respeito, a solidariedade, a disciplina na escola;
2. Prática pedagógica – a proposta pedagógica da escola, o planejamento, a autonomia dos professores e o trabalho em grupo de professores, alunos;
3. Avaliação – para além das provas e das formas tradicionais de avaliação: processos de autoavaliação, por participação dos alunos em projetos especiais, etc.;
4. Gestão escolar democrática – o compartilhamento de decisões e informações com professores, funcionários, pais e alunos, a participação dos conselhos escolares;
5. Formação e condições de trabalho dos profissionais da escola – habilitação dos professores, formação continuada, estabilidade da equipe escolar;
6. Ambiente físico escolar – materiais didáticos, instalações, existência de bibliotecas e espaços de prática de esportes, condições da sala de aula;
7. Acesso, sucesso e permanência na escola – índices de falta, abandono e evasão escolar, defasagem idade e série.

A criação do Enem, em 1998, uma iniciativa do Inep/MEC, foi realizada em estreita sintonia com as diretrizes do ensino médio, também aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação no mesmo ano.

Tratava-se de um exame de caráter voluntário, aplicado anualmente para aferir o desenvolvimento de competências e habilidades ao final da escolaridade básica. Tinha ainda por objetivos conferir ao indivíduo parâmetros para a sua autoavaliação, além de criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do ensino médio. Constituiu-se em alternativa para o acesso à educação superior, e a partir de 2004 foi utilizado pelo ProUni, e em 2009, com total reformulação, para constituir alternativa única de acesso ao ensino superior nas universidades públicas federais, muitas estaduais e algumas privadas (Vide Nota 2).

Para entender o Enem atual, é necessário que se compreenda o Encceja, pois foi a junção das duas matrizes dos exames que deu origem ao Enem atual.

O Encceja foi uma proposta do Ministério da Educação de construção de uma referência de avaliação nacional para jovens e adultos que não puderam concluir os estudos em idade apropriada. Com ele, o MEC enfrentou o desafio de tentar recuperar a dívida histórica com os jovens e adultos que ficaram à margem do processo educativo.

As constantes denúncias sobre a qualidade dos exames de certificação da escolaridade para jovens e adultos pediam a adoção de uma atitude política radical. O Encceja ofereceu uma proposta de avaliação nacional, em respeito aos jovens e adultos, e possibilitou uma avaliação de competências e habilidades básicas, de acordo com os preceitos legais, que atendesse às necessidades e ao perfil da população que não teve oportunidade de realizar o ensino regular em idade apropriada, ou que não pode frequentá-la no regime presencial.

1 Fonte: Aprova Brasil, o direito de aprender.

Podiam participar do exame os jovens e adultos que se encontram no processo escolar ou fora dele, mediante inscrição, desde que atendidos os requisitos legais de terem no mínimo 15 anos de idade para a conclusão do ensino fundamental e, no mínimo, 18 anos de idade para a conclusão do ensino médio.

Cabe às Secretarias de Educação, que detêm o direito de prover mecanismos de certificação de nível de ensino, ou por via direta ou delegada, aderirem ao Encceja, definindo como e para quê seus resultados serão utilizados, bem como a responsabilidade pela emissão dos documentos necessários, quando for o caso, para a certificação de estudos no nível de conclusão do ensino fundamental e do ensino médio.

O Encceja teve uma aplicação reduzida por adesão em poucos municípios em 2002 e 2006, e em 2009 foi utilizado, em parte, como referência para o Enem atual (Vide Nota 3).

Hoje, o Enem ainda apresenta as cinco competências estruturais do sujeito como "eixos cognitivos". Entretanto, não estão identificadas as "Competências de Área" como competências associadas ao currículo, presentes nas áreas de conhecimento e nos textos das diretrizes curriculares da reforma do ensino médio, seja a de 1998 ou a de 2012. Não reconhece que as habilidades são resultado de associação entre conteúdos e operações mentais, vinculadas às competências.

Tem como referências uma lista de 30 habilidades escolhidas das Matrizes do Encceja, indicadas por "Comissão de Governança" para as quatro áreas de Conhecimento, acrescidas de uma lista de conteúdos por disciplina dentro de cada área. Esta nova lista de conteúdos, sem contextualização, foi acrescentada num exame organizado em áreas de conhecimento numa dupla sinalização, ora são as habilidades (que já indicam conteúdos), ora são os conteúdos em si.

Organiza as provas avaliando em 45 questões de cada área, sendo aplicadas provas de duas áreas por dia, em dois dias subsequentes. A partir de 2009, passou a usar a TRI para calibrar os itens antes da prova e para analisar seus resultados.

Quais são as sinalizações que o Enem atual faz para o currículo do ensino médio? Orientar-se pelas listas de habilidades? Orientar-se pelas listas de conteúdos?

O "novo" Enem descaracteriza o original, que visava romper os vínculos tradicionais do ensino médio com o vestibular, e recupera o sentido de uma educação básica comprometida com o ensino superior, ao se tornar um vestibular nacional. Está de volta o aspecto competitivo, excludente e discriminatório de qualquer processo seletivo.

As competências, como expressão dos níveis de desenvolvimento dos alunos para responderem a questões em torno de resolução de problemas, inferidas pelos indicadores da matriz de referências perderam o foco. Utiliza-se o Enem para a construção de *rankings* de escolas, com enorme discrepância no número de participantes em cada uma.

Em 2009, ao usar o Enem como instrumento de seleção de universidades federais, o MEC pretendia democratizar o acesso às vagas, possibilitar a mobilidade acadêmica e induzir a reestruturação do currículo do ensino médio.

Até hoje o perfil dos ingressantes em cursos de grande atratividade é o mesmo, e continua sendo o nível socioeconômico o grande definidor das vagas. Acrescente-se a este o fato de não ter impactado mais na mobilidade dos estudantes do que os antigos vestibulares descentralizados, e seu impacto sobre a reestruturação do currículo do ensino médio é a expressão mais retrógada de currículo, enciclopédico e conteudista, disciplinar e sem contextualização, o que reduz o ensino médio à etapa preparatória ao acesso ao ensino superior na forma mais antiga de seleção.

O Enem tem ainda outras funções, além de ser o vestibular único nacional usado pelas universidades federais para a admissão de seus alunos. Os resultados do Enem são também utilizados para a certificação de conclusão do ensino médio, para o acesso ao ProUni e Fies, e agora também o Pronatec.

O "novo" Enem não foi anunciado com novos fundamentos acerca da estrutura do exame e de outras informações teóricas e metodológicas necessárias aos gestores e professores do ensino médio. A ausência de informações leva a pressupor que, mesmo com a utilização das matrizes do Encceja, estes seriam os mesmos do exame original, o que não procede.

Dessa situação decorre a grande dificuldade de estabelecer vínculo com as referências do perfil de saída da escolaridade básica do Brasil, estejam elas apoiadas na LDB/96, nas Diretrizes Curriculares do Ensino Médio de 1998, ou mesmo das diretrizes do Ensino Médio Inovador de 2012.

O Enem de 2009, que se referenda nas matrizes criadas para o Encceja, tem outras características e finalidades.

Como não foram tomados os necessários cuidados teóricos e técnicos, acabou-se por jogar fora uma boa ideia para vincular o exame ao perfil de saída da escolaridade básica e sinalizar aos gestores do currículo do ensino médio um perfil básico, ao qual pudessem vincular a diversidade de organização que este nível de ensino precisa urgentemente apresentar aos nossos jovens.

Outro exame importante do qual os jovens brasileiros participam é o Pisa, sigla em inglês que significa projeto internacional de avaliação de alunos. Organizado pela OCDE, foi criado para construir medidas comparativas do desempenho dos jovens de 15 anos, e permitir conclusões sobre um conjunto de fatores que contribuem para o desenvolvimento de habilidades, além de descrever como esses jovens operam, de forma semelhante ou diversa, em diferentes países participantes.

O Pisa nos permitiu reconhecer o papel positivo de expectativas elevadas sobre os alunos; a existência de intenso ambiente de estudo e relações estreitas entre professores e alunos. Mostrou ainda que sistemas educativos de sucesso incorporam em suas práticas educativas a gestão de resultados, a definição clara de currículos e seus objetivos e o controle sistemático de qualidade por todos os interessados.

Os principais resultados das avaliações da educação básica são estáveis e pouco mudam a cada ano de aplicação, mantendo-se em patamares insuficientes, ainda muito aquém do mínimo necessário para que crianças e jovens possam ter acesso à oportunidades sociais que lhes permitam a realização plena de suas necessidades básicas e a continuidade de seus projetos de realização pessoal e profissional.

O atraso escolar é o fator de maior impacto no rendimento escolar, e o Brasil ainda insiste na pratica da repetência, dando poucas condições para os projetos de recuperação paralela e contínua. Constantemente nos debatemos, vamos e voltamos com a organização do currículo em ciclos, mas, seja organizado em ciclo ou seriado, o desempenho dos alunos é o mesmo.

Deveríamos fazer mais barulho com os resultados que mostram que o hábito de leitura e lição de casa faz a diferença e aumenta o desempenho, além da importância das características das escolas, desde a configuração e a manutenção do espaço físico adequado, passando pela gestão, coordenação pedagógica e, principalmente, pela gestão da aprendizagem dos alunos em sala de aula.

4. A articulação entre currículo e avaliação no Estado de São Paulo

No início dos anos 1990, o Estado de São Paulo também passou por várias mudanças no desenho das políticas públicas de educação básica, buscando adaptar a rede pública às novas exigências de educação de qualidade. Nas décadas de 1980-90, o Estado de São Paulo desenvolveu propostas curriculares consideradas modelo para outros estados, e mesmo outros países, sendo que a última discussão geral e ampla sobre o currículo havia sido feita em 1986. Entretanto, esse currículo, validado teorica-

mente pela rede de ensino, não se transformou em prática efetiva nas escolas, por falta de uma autorregulação produtiva do sistema, e por mecanismos mais adequados de avaliação em larga escala, ainda incipientes no Brasil. Em que pesem boas experiências em algumas escolas, não havia parâmetros de equidade entre elas.

As primeiras ações na rede pública dos anos 1990 voltaram-se mais para iniciativas de descentralização da gestão administrativa, e também pedagógica, inseridas no contexto dos movimentos gerais de democratização de toda sociedade. Nesse período, destacam-se medidas estruturais de impacto significativo para a rede pública paulista, entre elas a aceleração do movimento de municipalização do ensino fundamental, o aumento da jornada pedagógica, a criação das salas ambiente, a aprovação do novo plano de carreira para os professores, a descentralização de decisões, tarefas e responsabilidades, abrindo o sistema à participação da sociedade, e conferindo às escolas autonomia administrativa, pedagógica e financeira.

A aprovação das Normas Regimentais Básicas das Escolas Estaduais revogou o Regimento Comum Escolar e assegurou a cada escola autonomia para elaborar seu próprio regimento, definir regras disciplinares, linha pedagógica e critérios de avaliação, de acordo com sua realidade. A implantação do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar (Saresp) deveria contemplar essas características de autonomia para definição dos currículos em cada escola. Sua aplicação anual com a participação de muitas disciplinas, metodologias próprias e sem comparabilidade entre anos, resultou mais em instrumento de avaliação de processo do que do sistema, e não permitiu uma volta sistemática à reflexão sobre o currículo praticado, com parâmetros comuns a toda a rede.

A medida de maior impacto pedagógico desse período, no entanto, foi a criação e implantação da progressão continuada e das classes de aceleração. A progressão continuada representou uma medida de respeito aos diferentes ritmos de aprendizagem dos alunos em relação às expectativas de aprendizagem previstas para seu ano de escolaridade. Ao conceder mais um tempo para a reposição do que faltou de aprendizado dos alunos, assumia-se a responsabilidade de prover medidas para apoiar os alunos para alcançar suas turmas de origem, sem o espectro da reprovação, que se sabe, nada acrescenta de mais aprendizagem aos alunos. Para esse fim, foram criadas as classes de aceleração, suportadas por materiais específicos, professores treinados e com metodologias especiais, pois a repetição dos modelos de ensino anteriores não bastava, uma vez que não haviam sido efetivos para essa turma de alunos. A Progressão Continuada foi, e ainda é, muito mal compreendida por pais, alguns educadores e até autoridades, que acreditam no efeito pedagógico da reprovação, da cultura da culpa do aluno, ignorando todos os estudos e pesquisas que evidenciam que o desempenho insuficiente não é culpa só do aluno e que a repetência causa evasão e abandono.

Nos anos seguintes, em que pesem as resistências de natureza mais sociais do que pedagógicas, a progressão continuada foi mantida, e a reorganização da rede proposta anteriormente, com autonomia das propostas curriculares para cada escola, incentivou convênios locais com instituições de ensino superior próximas das escolas, para a formação continuada dos professores, e o Saresp foi mantido com as características anteriores até 2007. Uma iniciativa importante para a democratização do espaço escolar foi a criação da Escola da Família, que abre as portas das escolas estaduais nos finais de semana para eventos culturais, trabalhos de lazer e mesmo formação em minicursos de interesse das famílias dos seus alunos. As atividades contam com os serviços de universitários estagiários, bolsistas do programa e apresentam significativos resultados até os dias de hoje.

Em 2003, foi criada a Rede do Saber, para suprir a necessidade de oferecer formação continu-

ada em nível superior para os professores da rede pública estadual, com seus profissionais espalhados por todo o estado. A Rede do Saber permitiu a oferta de formação de professores e gestores, garantindo homogeneidade nas ações desenvolvidas. A Secretaria de Educação de São Paulo investiu em recursos de videoconferência, teleconferência, ferramentas de gestão e ambientes colaborativos na Internet, dando aos participantes a oportunidade de aproximar-se dos gestores e especialistas que dão suporte pedagógico às ações em nível central, mesmo estando em suas escolas. As videoconferências têm sua imagem e som trafegando pela Internet e podem ser acessadas de qualquer ponto do planeta. Existem 91 ambientes de recepção em todo o Estado de São Paulo e, na sua operação, as videoconferências são geradas dos estúdios comandados pela central de operações e ministradas por professores e técnicos da SEE/Cenp. A Rede apresenta grade de programação semestral, programação e formatação de cursos, além de manual e treinamento para os apresentadores.

A Rede do Saber, hoje bastante modernizada em sua estrutura tecnológica, oferece suporte às inúmeras ações de gestão administrativa da rede pública, além do suporte à gestão pedagógica e formação continuada de professores.

Em 2007, numa ampla atualização das políticas educacionais, e considerando os resultados insuficientes dos alunos paulistas nas avaliações nacionais, foi elaborado um Plano de 10 Metas, com destaque para as metas de natureza pedagógica. Para que fosse cumprida a determinação de melhoria do desempenho dos alunos paulistas, uma série de medidas foi implementada. Entre elas, retomou-se a oportuna reflexão sobre a necessidade de um currículo básico e comum para o estado, que devesse ser cumprido minimamente e completado pelas determinações locais da comunidade escolar. Outro destaque dessas medidas foi a reformulação do Saresp, totalmente articulado a esse currículo, para que ele pudesse ser transformado em efetivo instrumento de avaliação e monitoramento da aprendizagem dos alunos, com melhorias metodológicas de organização e análise de seus resultados, sinalizando para professores, gestores e especialistas, e para o próprio governo, medidas necessárias para a real implantação do currículo. Outra ação, que viria dar suporte significativo às novas operações, foi a criação de 12 mil funções de professor coordenador, sendo um para cada ciclo, em cada escola, designados por escolha democrática da escola, mediante processo seletivo entre professores efetivos que se candidatavam.

Surgiram então os projetos Ler e Escrever e São Paulo faz Escola. O Ler e Escrever é voltado para o primeiro segmento da escolaridade básica e já havia sido implantado pela Prefeitura de São Paulo, com muito sucesso. Propõe a identificação das expectativas de aprendizagem para cada série e disciplina deste ciclo e, a partir delas, a formação continuada dos professores na própria escola, com distribuição de material de apoio didático-pedagógico para alunos e professores. Inclui, também, suporte ao trabalho dos professores da 1ª série, com a contratação de estagiários universitários que recebem um auxílio denominado Bolsa Alfabetização. Este projeto foi implantado nas escolas públicas estaduais da capital em 2007, na Grande São Paulo em 2008, e nas escolas do interior do estado a partir 2009.

Enquanto as propostas para o segundo ciclo do ensino fundamental e ensino médio eram formuladas pelas equipes da então Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (Cenp) da SEE/SP, com apoio de consultores e especialistas das universidades paulistas, foi elaborada uma prova diagnóstica, aplicada aos alunos de todas as séries do segundo ciclo do ensino fundamental e do ensino médio, cujos resultados, com apoio do Cenpec, deram origem a um material para professores e alunos, que permitiu a condução de um período inicial de recuperação intensiva de 42 dias para que os alunos tivessem oportunidade de reposição das

estruturas linguísticas e lógico-matemáticas, que lhes faltavam até mesmo para terem as condições mínimas de interagir com a nova proposta. O material dos alunos teve a formatação de jornal, nos moldes do diário oficial, e o dos professores o formato de revista, opções mais operacionais, tendo em vista o curto prazo de impressão para distribuição em todo o estado.

O Projeto São Paulo Faz Escola é a proposta curricular que se transformou em currículo oficial para todas as disciplinas dos quatro anos do segundo ciclo do ensino fundamental, e para todas as três séries do ensino médio.

É importante ressaltar que a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo colocou à disposição de todos os professores e gestores, ainda em 2007, uma proposta de conteúdos baseada nas propostas curriculares anteriores, a serem desenvolvidos por série e disciplina no *site* denominado São Paulo Faz Escola, hospedado na Rede do Saber. Todos os profissionais da rede de ensino puderam, assim, conhecer o resumo do currículo proposto e enviar à Secretaria as experiências positivas de ensino desses conteúdos.

Para a transformação da proposta em currículo foi desenvolvida, em 2008, nova ferramenta tecnológica de gestão na Rede do Saber, disponibilizada a todos os professores. Por meio desse mecanismo, puderam opinar sobre a validade e pertinência da proposta, e as centenas de contribuições foram muito substantivas e atendidas em sua totalidade. O currículo proposto nasceu, portanto, já atrelado à sua avaliação.

Em 2009, a proposta inicial estava revista e ampliada, considerando as sugestões dos professores e gestores, e passou a ser o referencial básico obrigatório para a formulação do Projeto Pedagógico das escolas da rede estadual.

O currículo se organizou a partir dos seguintes princípios:

- Currículo é cultura
- Currículo referido a Competências
- Currículo que tem como prioridade a competência para leitura e escrita
- Currículo que articula as competências para aprender
- Currículo contextualizado no mundo do trabalho

Esses princípios, que falam por si da sua pertinência, foram traduzidos na concepção e estruturação das áreas de conhecimento e suas respectivas disciplinas, conforme determinação das diretrizes em vigor, aqui também considerando a Matemática como área independente das demais ciências da natureza. Para apoiar a implantação da nova proposta, foram elaborados documentos básicos para cada área do conhecimento envolvida na sua estruturação.

A partir do Documento-Base do currículo, os princípios foram traduzidos em eixos de trabalho bem articulados que geraram mais três grupos de documentos. O primeiro refere-se aos documentos de apoio à gestão da aprendizagem na sala de aula, dirigidos aos professores; e o segundo, dirigido aos gestores, refere-se aos documentos de apoio à gestão do currículo no âmbito das escolas; e o terceiro foi o apoio aos alunos em suas aprendizagens em sala de aula e em casa.

O primeiro documento, denominado Cadernos do Professor, constitui-se em guias de ação com indicação dos conteúdos a serem desenvolvidos em sequências didáticas sugeridas, das competências e habilidades a serem desenvolvidas pelos alunos, de propostas de avaliação formativa e, ainda, de projetos de recuperação paralela em cada bimestre. O conjunto tem quatro cadernos para cada disciplina e série, organizados por bimestre.

O Caderno do Gestor é um documento de orientações para a gestão do currículo na escola e tem a finalidade específica de apoiar o gestor (professores coordenadores, diretores de escola, professores coordenadores da oficina pedagógica e supervisores de ensino) em assuntos diretamente vinculados ao exercício da função gestora. Abor-

da temas relevantes para a rotina das escolas, ao mesmo tempo em que orienta as práticas para a implementação da nova Proposta Curricular nas escolas públicas estaduais de São Paulo. Compõem o conjunto de documentos para os gestores quatro cadernos anuais com agendas de trabalho, também de periodicidade bimestral.

Uma das propostas mais enfatizadas pelos professores durante o ano de 2008, quando aplicavam o currículo, referiu-se à necessidade de proporcionar aos alunos um registro pessoal de estudo, por meio do qual as atividades propostas no Caderno do Professor pudessem ser apoiadas. Foram elaborados então os Cadernos do Aluno que continham orientação de estudos individuais, textos de leitura, proposta de atividades com exercícios em sala de aula, roteiros para o trabalho individual e em grupo, roteiros de experimento/estudo de campo, lição de casa, textos e imagens de apoio e ainda fazia a remissão a outros materiais como *links* da Internet e aos livros didáticos adotados na rede.

Com todo esse material de apoio, faltava aos alunos material para leitura complementar domiciliar, que pudesse auxiliar a formação de hábitos e prazer pela leitura, fortalecendo o desenvolvimento da competência leitora e escritora, ainda bastante frágil, conforme demonstrado nas avaliações. Foi então criado o projeto Apoio ao Saber, que se apoiou na indicação de uma banca de especialistas para a doação de três livros de literatura para cada aluno, diferentes em cada ano escolar, que eles pudessem levar para suas casas e beneficiar também a leitura de seus pais e irmãos. O projeto estendeu-se também e distribuiu esses livros aos professores, após justa reivindicação.

A proposta curricular de São Paulo sofreu uma inovação quando diversificou o seu currículo do ensino médio em duas vertentes: uma voltada à oferta de cursos técnicos articulados ao ensino médio regular, e a outra com o programa de apoio à continuidade de estudos, sendo ambas as vertentes com o objetivo de se constituírem em alternativa institucional às reivindicações da juventude, acompanhando o desafio nacional e internacional da definição de um modelo de currículo significativo para a formação dos jovens no Brasil. Desafio, aliás, com debates atuais acirrados na busca de uma proposta viável e substantiva (embora já muito comprometida com as sinalizações atuais do Enem).

O programa de oferta de ensino técnico, denominado inicialmente de PEP, foi desenvolvido na capital, em parceria com o Centro Paula Souza e a Fundação Roberto Marinho no projeto Teletec, com 50 mil vagas, e no interior, por meio das parcerias com prefeituras e escolas de formação técnica. Destacam-se as experiências de Indaiatuba, Dracena, Barretos, Piracicaba, São Pedro, Água de São Pedro e Campinas. Essas experiências, bastante exitosas, serviram de ponto de partida para o atual programa de formação técnica no ensino médio, que tem o mesmo formato original e denominado Vence.

O programa de Apoio à Continuidade dos Estudos, implantado na terceira série do ensino médio, apoiava-se na necessidade de contextualizar seus conhecimentos aos parâmetros dos concursos vestibulares de São Paulo e também aos do Enem, para melhor preparar os alunos às exigências desses concursos, aumentando sua chance de sucesso. Foi então desenvolvido material para professores e alunos em parceria com a Editora Abril. Todos os alunos do terceiro ano do ensino médio receberam os Guias do Estudante Atualidades/Vestibular, e os professores, as Revistas do Professor Atualidades, tudo organizado por área de conhecimento e vinculado ao currículo oficial.

Paralelamente a esse movimento a favor do currículo, o Saresp começou a ser reformulado em articulação total ao currículo proposto, uma vez que o estado anunciava claramente o que deveria ser ensinado e criava as condições para que isso se efetivasse. O sistema de avaliação precisava ser modernizado para apoiar esse currículo e fornecer

as informações adequadas aos gestores das políticas para que estas pudessem ser ajustadas a favor de mais e melhor aprendizagem para crianças e jovens.

Optou-se por utilizar provas calibradas com itens pré-testados, na mesma métrica da escala de proficiência e a mesma gramática conceitual do Saeb/Prova Brasil para não confundir profissionais paulistas em abordagens diferentes, numa cultura de avaliação que iniciava sua implantação no Brasil e também precisava de mais consolidação. Entretanto, as referências curriculares do Saresp, que geraram suas matrizes, eram muito mais amplas que as do Saeb e precisavam contemplar mais habilidades previstas no novo currículo do que as propostas nas matrizes do Saeb. Além disso, o Saresp incorporou a alternância anual entre as disciplinas das áreas de Ciências da Natureza e Ciências Humanas, concomitante à avaliação anual em Língua Portuguesa e Matemática. Seu novo desenho avaliava então, anualmente, as 2ª, 4ª, 6ª e 8ª séries do EF e na 3ª série do EM. Todos os aplicadores passaram a ser externos à escola, exceto para as 2ª séries do ensino fundamental, onde o aplicador é professor da escola, mas não da classe avaliada. Houve também a correção externa de amostra das redações e de questões abertas em Matemática para calibrar as correções das redações do segundo ano realizadas nas diretorias de ensino. A elaboração das Matrizes de Referência da Avaliação, a partir do currículo estabelecido, demandou intenso trabalho de parceria com a rede, para a definição e validação das competências e habilidades, em cada disciplina e ciclo, com a indicação das expectativas de aprendizagem a serem avaliadas.

Com bases estabelecidas e suporte metodológico apropriado, as provas e as análises e interpretação dos resultados foram realizados de tal forma a permitir a comparação ano a ano e passaram a integrar a base de informações para a Gestão por Resultados. O Saresp passou a realizar também uma ampla pesquisa de fatores associados ao desempenho dos alunos que auxiliam a compreensão de seus resultados. São dados e informações sobre as condições intra e extraescolares que afetam o ensino e interferem na aprendizagem incluindo a pesquisa de hábitos de estudo dos alunos nas disciplinas avaliadas. A partir de 2008 os profissionais da rede puderam informar online esses dados, em plataforma web para garantir maior agilidade e economia na coleta. Apenas aos alunos da quarta série foi permitido levar o questionário para ser respondido junto com suas famílias.

Documentos de apoio foram elaborados e amplamente divulgados e analisados por toda a rede, principalmente o que descreve a matriz de referência para avaliação.

Os resultados foram apresentados anualmente em Boletins das Escolas que reuniam dados gerais de participação do estado e do município com as médias gerais por disciplina e série considerando: estado, coordenadoria das escolas da capital, coordenadoria das escolas do interior; diretorias regionais, município e escola, além das médias da rede estadual no Saeb e Prova Brasil por disciplina e série considerando as escolas estaduais do Brasil e as escolas estaduais de São Paulo, as escolas municipais do Brasil e as escolas municipais de São Paulo.

Além das médias do desempenho de seus alunos, as escolas recebiam também a distribuição percentual dos alunos nos níveis de desempenho definidos a partir das escalas de proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática.

Os níveis de desempenho foram definidos a partir das aprendizagens previstas no currículo em cada série, sendo que o nível adequado correspondia a 80% do currículo a ser aprendido. A partir dele, os demais níveis foram distribuídos em diferentes condições de aprendizagem caracterizadas como de nível básico, abaixo do básico e avançado.

Os resultados dos alunos nas provas, com itens de diferentes graus de dificuldade determinados pela pré-testagem, permitiu então a colocação dos resultados numa mesma escala de proficiência

do Saeb, agora ampliada com mais habilidades na matriz e consequentemente no número e qualidade dos itens classificados nos diferentes níveis de desempenho. O agrupamento de pontos da escala de proficiência indica o percentual de alunos nos níveis definidos para cada série e disciplina. Os Relatórios Pedagógicos elaborados desde então em todas as edições do exame permitem uma exploração mais completa dos resultados e oferecem às escolas elementos necessários para sua reflexão sobre seus resultados. Eles apresentavam as relações entre currículo e avaliação; análise do desempenho dos alunos por disciplina, nível e série; exemplos de itens das provas aplicadas por nível, com análise dos erros e, a partir desses dados, eram apresentadas as recomendações pedagógicas para reposição das aprendizagens não consolidadas. Para apoiar a reflexão das escolas a partir dos seus resultados no Saresp foi introduzido no calendário escolar o Dia do Saresp na Escola, sem a presença de alunos, onde professores, coordenadores, diretores e supervisores analisam os resultados de suas escolas e ajustam suas propostas de trabalho. Para este fim foram introduzidos guias explicativos intercalados nos dados para orientar a leitura dos resultados.

Desde 2009 também as redes municipais e particulares puderam aderir ao Saesp. Em 2010, o governo do Estado de São Paulo assumiu as despesas decorrentes da aplicação da avaliação das redes municipais de ensino que manifestaram interesse em participar.

Os resultados do Saresp ainda evidenciavam resultados insatisfatórios dos alunos diante das expectativas de aprendizagem apresentadas no novo currículo, o que motivou programas renovados de recuperação, com atribuição específica de aulas para professores, no contra turno, apoiadas pela atualização e complementariedade de material já existente na secretaria.

Foi implantada a formação continuada de apoio à implantação do currículo, para potencializar a gestão do currículo junto aos professores, coordenadores pedagógicos, professores coordenadores das oficinas pedagógicas das diretorias de ensino e diretores. Nesse contexto, a Rede do Saber foi amplamente utilizada, e por meio de videoconferências, vídeos-aula, vídeo *streaming* e *ambientes de colaboração virtual pela Internet,* e fóruns mediados pelos professores coordenadores das oficinas pedagógicas das diretorias de ensino. As ações envolveram também inúmeras iniciativas de formação presencial para grupo de profissionais, que deveriam multiplicar a formação recebida entre seus pares em suas escolas. Entre os cursos iniciais, destacam-se os de 30 horas denominados A Rede Aprende com a Rede, que trabalhavam com um aprofundamento das disciplinas do currículo, pautado nos mesmos parâmetros e nas demandas das dificuldades conceituais apontadas pela rede. Além das disciplinas formais havia curso de Alfabetização; Supervisão Estratégica; Coordenação Pedagógica Instrumental e orientações técnicas sobre temas específicos. Nos anos seguintes, o currículo, a avaliação e seus projetos complementares foram mantidos em sua estrutura, embora sem a mesma ênfase inicial de implantação, às vezes com nova denominação. Novos projetos de formação continuada e apoio às escolas foram criados ou renomeados, entretanto, mesmo fazendo a lição de casa, articulando bem currículo e avaliação, São Paulo ainda não conseguiu o avanço que esperava em relação à aprendizagem dos alunos, e a evolução ainda é muito tímida considerando os esforços institucionais empreendidos.

5. Considerações finais

A evolução do desempenho dos alunos de São Paulo, à semelhança do restante do Brasil, ainda não é significativa. No caso de São Paulo, uma das hipóteses é que a ênfase dada à implantação do currículo no período de uma gestão governamen-

tal é pequena e a descontinuidade dos esforços de uma gestão para outra é marcante no Brasil.

Pergunta-se também se é impossível utilizar os resultados da avaliação em larga escala para melhorar o desempenho dos alunos. A indicação do currículo do Estado de São Paulo foi uma ação ousada e necessária em busca de recuperar o *status* da escola pública. É uma resposta que os educadores, pais e alunos exigem do estado, ou seja, que ele cumpra seu papel político, e a escola pública garanta o direito subjetivo do cidadão, previsto em lei, de acesso à educação, transformando-se em espaço efetivo de aprendizagem. Com a modernização do Saresp, foi possível definir as metas que todos os alunos têm direito a alcançar nas disciplinas estudadas e, em consequência, avaliar o progresso de todos os alunos em direção às metas definidas, de modo que eles possam melhorar seu desempenho quando sabem além do padrão determinado, e receber ajuda quando esse padrão não é alcançado.

Em São Paulo, a partir de 2007, o desempenho insuficiente dos alunos foi inserido como problema a ser enfrentado ao nível central das políticas públicas, ao nível centralizado de gestão da rede, de gestão da escola, de coordenação e supervisão pedagógica, e ao nível da gestão da aprendizagem pelo professor e da sala de aula.

Onde falhou? São características próprias da organização do sistema? Ou são as características da sociedade do conhecimento que impactam no modelo de escola que temos?

Vivemos numa cultura digital, num oceano de informações, num sistema muito heterogêneo. Com as redes interativas de comunicação, em sistemas abertos e dinâmicos, acessíveis a qualquer momento e em qualquer lugar, a educação passa a estar ao alcance de todos num espaço aberto e contínuo e num tempo flexível e não linear.

O que fazer para não perder o *locus* da escola formal?

Uma mudança radical se impõe desde sua organização física até seus tempos e espaços curriculares. Muitos pensadores modernos afirmam que deveríamos ter uma organização curricular comum para todas as escolas que precisariam ter a autonomia para complementá-la, enriquecendo-a com suas possibilidades a partir de projetos compartilhados com a comunidade escolar, onde os saberes constituídos apoiariam seus desenvolvimentos, numa aprendizagem personalizada e cooperativa, que permitissem aos alunos desenvolver as estruturas para aprender a aprender, sempre depois da escola. Ensinar passaria a ser a organização e a regência de condições facilitadoras do desenvolvimento dos alunos. Já não se aceita, felizmente, que este currículo não se comprometa para além da transmissão de conteúdos. Espera-se que as propostas curriculares superem a divisão estanque das disciplinas, mas também que anunciem claramente que nas trajetórias curriculares dos alunos estão previstas e serão monitorados o desenvolvimento de competências cognitivas e as sociais e de comunicação, como formalizadas nas discussões mais modernas das *cross curricular competences* ou competências transcurriculares.

Assumir o compromisso de facilitar o desenvolvimento de competências transcurriculares é o compromisso com o desenvolvimento global de crianças e jovens, partindo do princípio segundo o qual a educação deveria conduzir ao desenvolvimento — intelectual, pessoal e social. Sugerem que neste mundo de crescente complexidade e desafios, as escolas devem oferecer mais do que ajudar os estudantes a dominarem conjuntos de conhecimento e habilidades adquiridas através de áreas padronizadas. Ela precisa preparar estudantes integralmente para suas vidas, como indivíduos e membros da sociedade, com capacidade para alcançarem seus objetivos, contribuirem para suas comunidades e continuarem aprendendo ao longo de suas vidas.

Competências transcurriculares formam o conjunto de habilidades intelectuais, pessoais e sociais que todos os estudantes necessitam desen-

volver para se engajarem em uma aprendizagem mais profunda — aprendizagem que os encoraja a olhar as coisas de diferentes perspectivas, para ver relações entre sua aprendizagem em diferentes assuntos, e para fazer conexões com suas aprendizagens prévias e suas próprias experiências, como membros de suas famílias, comunidade e sociedade como um todo.[2]

Uma escola de qualidade necessita ter uma estratégia compartilhada entre gestores e professores para fazer os alunos progredirem no desenvolvimento de sua autonomia de pensamento e ação, buscando envolver as famílias, que podem exercer um papel respeitável de apoio à escola, às crianças e aos jovens.

Nada disso acontecerá, entretanto, se não houver uma perspectiva de modernização nas discussões sobre currículo e avaliação.

Nos debates das chamadas "novas" propostas curriculares para a educação básica, é preciso reconhecer a entrada das novas tecnologias digitais na sala de aula e o desafio de articular o uso das ferramentas que a grande maioria dos alunos já domina.

Currículos enciclopédicos precisam ser reduzidos e dar lugar a objetos de conhecimento que correspondam às estruturas gerais das Ciências da Arte e da Filosofia, mais enxutos e formulados em contextos de aplicação, bem articulados ao cotidiano da vida dos alunos.

Reduzir o tempo em sala de aula formal e aumentar metodologias de ensino que permitam aos alunos construir sua autonomia de pensamento, por meio de pesquisas orientadas para busca de informações que antecedam as aulas formais, e essas serem espaço para debates de problemas e complementação de temas e assuntos pelo professor. Afinal, os processos de conhecimento se desenvolvem em torno do que tem significado, é utilizado e traz em si mesmo uma emoção.

Os currículos e suas orientações têm que permitir às escolas formular um projeto pedagógico com as inovações tecnológicas que promova a interatividade com e entre os alunos.

Entretanto, como enfrentar esse desafio com professores que, frequentemente, mal conhecem as tecnologias de informação que a maioria dos alunos já domina quase plenamente?

Não podemos perder a grande oportunidade de deixar para trás um modelo de ensino que se tornou obsoleto, mas essa possibilidade de superação depende muito da formação inicial e continuada dos professores.

As mudanças devem partir, entretanto, do compromisso dos gestores das políticas de educação de anunciarem claramente para toda a sociedade as expectativas de aprendizagem dos alunos com as quais se compromete facilitar o desenvolvimento, e indicar os instrumentos de monitoramento e regulação da qualidade e da adequação de suas ações políticas para este fim.

Tudo começa, entretanto, com a definição do currículo e dos ajustes necessários para que os sistemas de avaliação, sejam nacionais ou locais, possam estar a serviço de sua implantação.

NOTAS

1. Sobre o Saeb

A matriz de referência do Saeb foi construída a partir dos cruzamentos ou associações de conteúdos, temas ou conceitos com as competências (operações ou processos mentais) indicadas, nos seus diferentes níveis de complexidade e geraram as associações desejadas e, em cada uma delas, a indicação das habilidades, das quais os alunos fariam uso para a adequada construção de conhecimentos.

2 British Columbia, Ministry of Education. Defining Cross--Curricular competencies: Transforming Curriculum and Assessment. January, 2013.

A conceituação básica que deu origem à concepção do conceito de competência e habilidade, utilizada na formulação das matrizes de todos os exames, tem origem nos estudos piagetianos: *competências são modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, o conjunto de ações e operações mentais que o sujeito utiliza para estabelecer relações com e entre os objetos, situações, fenômenos e pessoas que deseja conhecer e assim construir conhecimento.*

As habilidades traduzem as associações entre conteúdos e competências. Estão no nível do "saber fazer" e funcionam como indicadores ou descritores do que o aluno deve demonstrar como desempenho, permitindo concluir se houve de fato aprendizagem e em que nível ela ocorreu.

Nas matrizes do Saeb, adotou-se a nomenclatura de "descritores" para identificação das habilidades, uma vez que sua função era indicar aos elaboradores de itens os processos cognitivos associados aos conteúdos que se queria verificar, ou seja, descrever.

Hoje, existe uma sobreposição de nomenclaturas diferentes para indicar o mesmo conceito, o que mais confunde do que auxilia sua compreensão. Ora são habilidades, ora descritores, ora expectativas de aprendizagem, ora são padrões, ora são *standards*, etc., mas o importante é a indicação que fazem das tarefas cognitivas a serem cumpridas pelos alunos em situação de provas, representando o que foi ensinado e aprendido em sala de aula.

As matrizes iniciais do Saeb foram amplamente analisadas e validadas pelo Conselho das Secretarias Estaduais de Educação (Consed) e pela União dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime), e divulgadas amplamente para todas as equipes gestoras.

Seguramente, pode-se afirmar, quase 20 anos depois, que faltou muita divulgação sobre elas, principalmente no que diz respeito aos seus fundamentos teóricos e metodológicos, e sua vinculação com os Parâmetros Curriculares Nacionais, num diálogo com professores. Os documentos de base, produzidos à época, tiveram circulação restrita e não alcançaram os professores, seja em sua formação inicial, seja nas formações continuadas em serviço.

As principais características que, desde 1995, permitem identificar o Saeb referem-se a uma avaliação amostral em larga escala do rendimento escolar dos anos terminais (5ª e 9ª do ensino fundamental e 3ª do ensino médio) em Língua Portuguesa e Matemática. Faz, pela primeira vez no Brasil, o uso de Matrizes de Referência para a Avaliação e sinaliza também, ao lado dos conteúdos mínimos a serem aprendidos, as competências e habilidades a eles associadas. Além das provas, aplicou também questionários contendo fatores associados ao desempenho dos alunos, que permitiram conhecer as condições das escolas, da gestão e do ensino por meio de perfis e hábitos dos seus professores, diretores e especialistas. A partir de 1996, faz uso da metodologia baseada na Teoria de Resposta ao Item, que é um modelo logístico de análise estatística. Baseia-se em um conjunto de modelos matemáticos que considera três parâmetros estatísticos, os quais representam a probabilidade de um indivíduo acertar um item, como função de sua proficiência que é então medida como um traço latente.

O uso da TRI foi adotado a partir de então em todas as avaliações nacionais em grande escala para análise dos resultados, o que permitiu a construção de uma *Escala de Proficiência,* que é a medida do conjunto de habilidades que os estudantes desenvolveram, como traço latente ou construto, que necessita de vários itens para ser aferida, *a* partir da qual pode-se acompanhar e comparar o desempenho dos alunos brasileiros a cada dois anos.

Entre os grandes méritos associados ao Saeb, além de ter iniciado a cultura de avaliação no Brasil, destacam-se a transparência dos resultados, o sigilo das informações individuais dos participantes, o uso de metodologias modernas e seguras e o uso de referencial mais abrangente de aprendizagem efetivado em suas Matrizes de Referência.

2. Sobre o Enem

O Enem original foi elaborado a partir de cinco competências fundamentais que deveriam ser desenvolvidas pelos alunos em todos os processos da educação básica:

1. Dominar a norma culta da Língua Portuguesa e fazer uso das linguagens matemática, artística e científica.
2. Construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas.
3. Selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações, representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações-problema.
4. Relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para construir argumentação consistente.
5. Recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural.

As 21 habilidades que orientavam os itens da prova resultaram das associações entre os processos cognitivos e os conteúdos gerais das disciplinas das áreas de conhecimentos, definidas nas diretrizes do ensino médio.

Duas dimensões se cruzam na definição das habilidades a serem avaliadas no Enem: de um lado, as cinco competências estruturais da inteligência que representam os domínios necessários à construção de conhecimentos, e para que os jovens continuem a aprender sempre.

De outro, os princípios da LDB que referem o final da escolaridade básica como a etapa em que os jovens devem dominar os princípios científicos e tecnológicos e os sociológicos e filosóficos que presidem a vida moderna.

Para avaliar essas competências, aplicava-se uma única prova, com 63 questões de múltipla escolha, construídas com abordagem interdisciplinar, contextualizadas e organizadas em situações problema. As questões objetivas eram de igual valor e geravam uma nota global que correspondia à soma dos pontos atribuídos às questões acertadas.

Nessa parte da prova, cada uma das 21 habilidades era medida três vezes (três questões para cada habilidade).

A interpretação dessa nota era estruturada a partir de cada uma das cinco competências, pelas relações estabelecidas com as respectivas habilidades e as questões a elas relacionadas, gerando também para cada competência, uma nota de 0 a 100.

A existência de um texto escrito pelos candidatos num exame de larga escala como o Enem exigiu um grande esforço dos seus elaboradores, no sentido de criar critérios de correção da redação que avaliavam as mesmas cinco competências estruturais do exame, passíveis de serem usados por um grande grupo de corretores, com garantia de justiça e equidade, o que foi feito até 2009, com a participação de educadores brasileiros competentes e compromissados, recrutados pelas empresas que aplicavam o exame, a partir de cadastro fornecido pelo Inep. Os temas geradores da redação referiam-se a problemas sociais, cuja reflexão era de grande valor para a juventude. A esse respeito deve haver ainda um grande repositório do ideário dos jovens brasileiros, arquivados no Inep, e pouco ou nada explorado por pesquisadores brasileiros.

A aplicação das competências na definição dos critérios de correção da redação evidenciou a pertinência do processo assim estruturado. As orientações para a correção atribuíam pontos a

partir das seguintes competências previstas para o texto dissertativo argumentativo:

1. Demonstrar domínio da norma culta da língua escrita.
2. Compreender a proposta de redação e aplicar conceitos das várias áreas de conhecimento para desenvolver o tema, dentro dos limites estruturais do texto dissertativo-argumentativo.
3. Selecionar, relacionar, organizar e interpretar informações, fatos, opiniões e argumentos em defesa de um ponto de vista.
4. Demonstrar conhecimento dos mecanismos linguísticos necessários para a construção da argumentação.
5. Elaborar proposta de intervenção para o problema abordado demonstrando respeito aos direitos humanos.

O Enem original sinalizou um conceito mais abrangente de aprendizagem a partir dos eixos estruturantes do exame: aprendizagem por resolução de problemas, interdisciplinaridade e contextualização. Os resultados individuais eram enviados para a casa dos alunos em Boletim, com a nota da redação separada da nota da prova objetiva, e com a interpretação dos resultados em cada uma das cinco competências. Trazia ainda a nota média dos alunos que faziam o exame no mesmo ano. Os dados individuais sempre foram preservados e as escolas de ensino médio tinham os resultados de seus alunos em boletins especiais, elaborados quando 95% dos concluintes fizessem o exame, cuja matrícula era controlada por dados do Censo Escolar. As instituições de ensino superior, mais de 500 em 2001, poderiam utilizar os resultados em seus processos seletivos de forma única ou complementar a outras fases da seleção, sempre com autorização dos candidatos. Muitas experiências de uso combinado com outros processos foram muito exitosas, pois o Enem sozinho não conseguia discriminar em décimos e milésimos os candidatos para escolha nos processos seletivos. Constituía-se em um bom instrumento para qualificar o desempenho dos jovens e não classificá-los para processos de exclusão, como o vestibular tradicionalmente precisa fazer.

3. Sobre o Encceja

As referências para a elaboração das Matrizes do Encceja foram as competências das áreas de conhecimento estabelecidas nas diretrizes curriculares do ensino médio de 1998, com uma diferença que destaca a Matemática como área de conhecimento separada das ciências da Natureza, devido ao seu reconhecimento como linguagem e como ciência.

Consideraram-se as mesmas cinco competências do Enem original – afinal as referências eram as mesmas para todos os jovens brasileiros –, uma vez que representam os processos cognitivos gerais da estrutura de conhecimento, e com eles foram realizados os cruzamentos com as diretrizes curriculares. Desses cruzamentos resultaram 45 habilidades específicas para cada área. As matrizes do ensino fundamental correspondem às quatro áreas de conhecimento, estabelecidas na Base Comum Nacional, tal como referidas nos Parâmetros Curriculares do Ensino Fundamental de 1998:

1. Língua Portuguesa, Língua Estrangeira, Educação Artística e Educação Física
2. História e Geografia
3. Matemática
4. Ciências Naturais

As matrizes do ensino médio correspondem às quatro áreas curriculares, estabelecidas na Base Comum Nacional, conforme diretrizes curriculares do ensino médio de 1998, com destaque à consideração da Matemática como área de conhecimento:

1. Linguagens, códigos e suas tecnologias
2. Ciências Humanas e suas tecnologias
3. Matemática e suas tecnologias
4. Ciências da Natureza e suas tecnologias

Originalmente, as provas de Língua Portuguesa constavam de 45 questões de múltipla escolha (valendo 45 pontos) e de uma redação (valendo 55 pontos). As provas das demais áreas constavam de 40 questões de múltipla escolha (valendo 80 pontos) e de 5 questões abertas (valendo 20 pontos).

4. Resultados da rede paulista nas avaliações

Quadro 2 – Saresp 2007 a 2012 – Resultados comparativos da Rede Estadual em Língua Portuguesa, por média e % de alunos na escala

Ano/ Série	Edição	Média	% de alunos nos níveis da escala de proficiência			
			Abaixo do Básico	Básico	Adequado	Avançado
5º EF/ 4ª EF	2007	186,8	20,7	39,1	34,7	5,6
	2008	180,0	26,7	41,0	25,8	6,5
	2009	190,4	20,9	37,2	31,6	10,3
	2010	190,4	19,8	39,3	31,1	9,8
	2011	195,0	17,4	37,4	32,9	12,3
	2012	197,6	18,1	33,6	33,5	14,8
7º EF/ 6ª EF	2007	210,4	18,3	44,7	34,0	3,0
	2008	206,0	25,4	41,6	27,5	5,6
	2009	215,7	18,0	40,2	33,4	8,4
	2010	203,7	27,2	42,8	24,5	5,4
	2011	208,1	22,9	42,8	28,5	5,8
	2012	210,6	22,5	39,7	30,1	7,7
9º EF/ 8ª EF	2007	242,6	22,7	46,5	24,3	6,5
	2008	231,7	26.1	56,4	15,6	1,9
	2009	236,3	22,5	57,0	18,1	2,3
	2010	229,2	28,4	54,9	14,9	1,7
	2011	229,6	28,0	55,0	15,2	1,8
	2012	227,8	28,5	55,9	14,0	1,6
3ª EM	2007	263,2	39,6	39,2	21,1	0,1
	2008	272,5	32,9	37,7	28,5	0,9
	2009	274,6	29,5	40,6	29,2	0,7
	2010	265,7	37,9	38,3	23,3	0,6
	2011	265,7	37,5	38,4	23,4	0,7
	2012	268,4	34,4	38,8	26,3	0,5

Quadro 3 – Saresp 2007 a 2012 – Resultados comparativos da Rede Estadual em Matemática, por média e % de alunos na escala

Ano/ Série	Edição	Média	% de alunos nos níveis da escala de proficiência			
			Abaixo do Básico	Básico	Adequado	Avançado
5º EF 4ª EF	2007	182,5	44,3	36,6	17,4	1,7
	2008	190,5	39,1	37,3	19,4	4,2
	2009	201,4	30,3	39,3	24,0	6,3
	2010	204,6	29,0	37,0	25,7	8,2
	2011	209,0	26,0	36,2	28,1	9,6
	2012	207,6	27,9	35,4	27,1	9,7
7º EF 6ª EF	2007	194,1	54,8	23,3	21,7	0,2
	2008	209,1	42,4	42,3	14,0	1,3
	2009	214,4	36,6	44,8	17,0	1,6
	2010	212,1	39,2	44,7	14,7	1,4
	2011	216,6	34,4	45,5	18,4	1,7
	2012	215,4	37,6	40,8	18,9	2,7
9º EF 8ª EF	2007	231,5	49,8	44,8	5,1	0,4
	2008	245,7	34,5	53,9	10,2	1,3
	2009	251,5	27,6	59,5	11,7	1,2
	2010	243,3	34,9	56,6	7,7	0,8
	2011	245,2	33,8	55,9	9,3	1,0
	2012	242,3	36,6	53,2	9,1	1,0
3ª EM	2007	263,7	71,0	24,7	3,7	0,6
	2008	273,8	54,3	40,5	4,8	0,4
	2009	269,4	58,3	36,8	4,4	0,5
	2010	269,2	57,7	38,4	3,6	0,3
	2011	269,7	58,4	37,1	4,2	0,3
	2012	270,4	55,8	39,4	4,5	0,3

Quadro 4 – Médias comparadas entre Saresp 2007 a 2012 e Prova Brasil e Saeb 2005 , 2007, 2009 e 2011

Avaliações	Língua Portuguesa			Matemática		
	4ª EF	8ª EF	3ª EM	4ª EF	8ª EF	3ª EM
Saresp 2007	186,8	242,6	263,2	182,5	231,5	263,7
Prova Brasil/Saeb – SP 2005	177,9	228,4	253,6	182,9	230,2	261,8
Prova Brasil/Saeb – Brasil 2005	173,0	226,6	248,7	181,8	232,9	260,0
Saresp 2008	180,0	231,7	272,5	190,5	245,7	273,8
Prova Brasil/Saeb – SP 2007	176,7	231,9	261,4	193,8	242,5	269,4
Prova Brasil/Saeb – Brasil 2007	175,9	230,0	253,5	192,9	241,6	262,9
Saresp 2009	190,4	236,3	274,6	201,4	251,5	269,4
Prova Brasil/Saeb – SP 2007	176,7	231,9	261,4	193,8	242,5	269,4
Prova Brasil/Saeb – Brasil 2007	175,9	230,0	253,5	192,9	241,6	262,9
Saresp 2010	190,4	229,2	265,7	204,6	243,3	269,2
Prova Brasil/Saeb – SP 2009	189,4	240,3	261,9	212,9	242,8	270,7
Prova Brasil/Saeb – Brasil 2009	186,2	239,7	268,7	207,1	242,9	265,5
Saresp 2011	195,0	229,6	265,7	209,0	245,2	269,7
Prova Brasil/Saeb – SP 2011	191,7	240,8	272,1	213,1	244,3	273,7
Prova Brasil/Saeb – Brasil 2011	190,6	238,7	260,2	209,8	244,7	264,1
Saresp 2012	197,6	227,8	268,4	207,6	242,3	270,4

Quadro 5 – Resultados do Saeb e Prova Brasil 1995 a 2011
São Paulo, Rede Estadual e Brasil
Língua Portuguesa

Ano*	4ª EF		8ª EF		3ª EM	
	SP	Brasil	SP	Brasil	SP	Brasil
1995	190,6	187,9	265,2	252,4	299,7	284,0
1997	182,3	183,9	240,3	243,9	267,7	271,6
1999	172,9	167,5	222,9	226,5	258,6	256,8
2001	166,9	163,3	228,2	228,6	255,7	253,2
2003	176,8	170,7	228,7	226,7	259,1	257,0
2005	177,9	173,0	228,4	226,6	253,6	248,7
2007	176,7	176,0	231,9	230,0	261,4	253,5
2009	189,4	186,2	240,3	239,7	268,7	261,9
2011	191,7	190,6	240,8	238,7	272,1	264,1

Quadro 6 – Resultados do Saeb e Prova Brasil 1995 a 2011
São Paulo, Rede Estadual e Brasil
Matemática

Ano*	4ª EF		8ª EF		3ª EM	
	SP	Brasil	SP	Brasil	SP	Brasil
1995	193,6	189,3	254,7	246,6	282,4	272,1
1997	186,8	187,5	236,9	241,2	262,2	271,1
1999	184,6	178,1	238,0	239,1	270,0	267,9
2001	180,5	175,2	235,4	235,5	266,1	264,7
2003	181,9	178,3	243,8	238,6	268,8	265,9
2005	182,9	181,8	230,2	232,9	261,8	260,0
2007	193,8	193,0	242,5	241,6	269,4	262,9
2009	212,9	207,1	242,8	242,9	270,7	265,5
2011	213,1	209,8	244,3	244,7	273,7	264,1

1995 a 2005 – escolas urbanas estaduais – 4ª e 8ª EF; escolas urbanas estaduais e municipais – 3ª EM
2007, 2009 e 2011 – rede estadual

REFERÊNCIAS

CANADÁ (British Columbia). Ministry of Education. **Defining Cross-Curricular Competencies, elaborates on the definitions presented in Enabling Innovation**: Transforming Curriculum and Assessment. British Columbia, Canadá, jan., 2013. (Texto para discussão).

FINI, M. I. **Currículo e avaliação: articulação necessária em favor da aprendizagem dos alunos da rede pública de São Paulo**. São Paulo em Perspectiva, v. 23, p. 57-72. São Paulo, 2009.

FINI, M. I. et al. A Reforma do Ensino Médio no Brasil: 1999-2005. In: CUETO, S. (Org.). **Reformas Pendientes en la Educación Secundária**. Santiago, Chile: PREAL, 2009, v. 1, p. 115-179.

MACEDO, L. Situação-problema: Forma e recurso de avaliação, desenvolvimento de competências e aprendizagem escolar. In: Allessandrini, C. D. et al. (Org.). **As competências para ensinar no século XXI: A formação dos professores e o desafio da avaliação**. Porto Alegre: Artmed, 2002, p. 113-135.

MACEDO, L. **Esquemas de ação ou operações valorizadas na matriz ou prova do ENEM**. In: FINI, M. I. (Org.). Eixos cognitivos do ENEM. Brasília: INEP/Ministério da Educação, 2002, p. 55-83.

MACEDO, L. **Desafios nas relações entre inteligência e currículo.** Pátio – Revista Pedagógica, v. 45, p. 12-15. Porto Alegre: Artmed, 2008.

MEC/INEP. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. **Matriz de referência para Avaliação do SAEB**. Brasília: INEP, 1996.

MEC/INEP. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. **Matriz de referência para Avaliação do ENEM**. Brasília: INEP, 1998.

MEC/INEP. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. **Matriz de referência para Avaliação do ENCCEJA Ensino Fundamental.** Brasília: INEP, 2001.

MEC/INEP. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. **Matriz de referência para Avaliação do ENCCEJA Ensino Médio.** Brasília: INEP, 2001.

MEC/INEP. Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências. **ENEM – Relatórios Pedagógicos**. Brasília: INEP, 1999, 2000, 2001 e 2002.

MEC/INEP. **Relatório Nacional do PISA – Avaliação internacional de alunos OCDE**. Brasília: INEP, 2000/2001.

PIAGET, J. **Epistemologia genética**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SEE/SP. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. **Propostas Curriculares (12 títulos/volumes) – Material do Currículo Oficial do Estado de São Paulo para o 2º Ciclo do Ensino Fundamental e Ensino Médio**. São Paulo: SEE, 2008. 12 v.

SEE/SP. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. **Currículo do Estado de São Paulo – São Paulo faz Escola (4 títulos/volumes) – Material do Currículo Oficial do Estado de São Paulo para o 2º Ciclo do Ensino Fundamental e o Ensino Médio**. São Paulo: SEE, 2008. 4 v.

SEE/SP. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. **Matrizes de Referência para o SARESP – Língua Portuguesa, Matemática Ciências Humanas e Ciências da Natureza**. São Paulo: SEE, 2008.

SEE/SP. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. **Cadernos do Gestor – Material de Apoio para a equipe gestora nas escolas.** São Paulo: SEE, 2008.

SEE/SP. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. **Relatórios Pedagógicos do SARESP 2009 – Matemática, Língua Portuguesa e Ciências da Natureza**. São Paulo: SEE, 2008 e 2010.

SEE/SP. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. **Caderno do Gestor – Material de Apoio para a equipe gestora nas escolas**. São Paulo: SEE, 2009.

SEE/SP. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. **Proposta Curricular – Material do Currículo Oficial do Estado de São Paulo para o 2º Ciclo do Ensino Fundamental e Ensino Médio**. São Paulo: SEE, 2009.

SEE/SP. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. **Relatórios Pedagógicos do SARESP 2008 – Língua Portuguesa, Matemática e Ciências Humanas**. São Paulo: SEE, 2009 e 2011.

SEE/SP. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. **Caderno do Gestor – Material de Apoio para a equipe gestora nas escolas**. São Paulo: SEE, 2010.

Novos Desafios da rede estadual paulista

Herman Voorwald

O governo do Estado de São Paulo (2011-2014) vem desencadeando uma série de mudanças no ensino público estadual por meio de uma política que contempla medidas importantes de suporte à melhoria da qualidade e à valorização dos segmentos que são a sua base – professores, diretores, supervisores, quadros de apoio escolar e administrativo.

Tratar aqui, neste espaço qualificado, dos novos desafios da rede estadual paulista requer, de fato, rigor na fundamentação do debate, de forma que ao leitor, especializado ou não, não reste dúvida de que o trabalho que se realiza é honesto e de que as medidas executadas começam a apresentar efeitos positivos, resultados esses bastante gratificantes.

Não é segredo para ninguém que temos ainda– Governo do Estado, Secretaria da Educação, rede estadual e a sociedade como um todo – um caminho grande a percorrer. Mas insisto: com todas as dificuldades comuns a uma rede pública tão grande e complexa como a que temos[1], estamos avançando.

Os novos desafios da rede estadual paulista, permitam-me, não são desafios dela somente; são de todos nós. Da rede, sim, por certo, sobretudo na medida em que é ela que domina o espaço primordial das ações e de onde os melhores resultados devem emergir. Os desafios são da rede, pois é dela que emanam e é por ela que se realizam as práticas diárias que envolvem mestres, alunos, apoio, método e conteúdo. E estas práticas têm de e devem avançar mais e mais.

Lembremos que ainda em 2011[2] percorríamos todo o estado de São Paulo numa verdadeira cruzada de encontros, debates e discussões com profissionais representantes de todas as categorias ligadas à Rede Estadual (professores, professores

1 5.372 escolas e mais de cinco milhões e cem mil alunos (março/2014).

2 O texto que aqui vai tem algumas modificações e atualizações. Para um estudo completo sobre as ações da atual gestão (2011-2014), os encontros nos polos no ano de 2011, as devolutivas de 2012 e muito mais,
ver: V00RWALD, Herman; PALMA FILHO, João Cardoso. Políticas Públicas e Educação: diálogo e compromisso. São Paulo: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo / IMESP, 2013, 207p.

coordenadores de núcleos pedagógicos, professores coordenadores, diretores, supervisores e os quadros de apoio escolar e da Secretaria da Educação), mais de 20 mil deles que apresentaram cerca de seis mil sugestões para a gestão que então tivera início.

Ao final do ano de 2011, findados os encontros, sistematizados dados e informações, organizado todo o material, demos vida então ao Programa Educação– Compromisso de São Paulo, que teve seu anúncio feito pelo governador Geraldo Alckmin em 15 de outubro do mesmo ano.

O Programa Educação– Compromisso de São Paulo norteia as ações da Secretaria da Educação do Estado e tem entre seus objetivos principais a valorização da carreira do magistério, buscando torná-la uma das mais procuradas pelos jovens estudantes e futuros profissionais, e como visão de futuro fazer com que o ensino paulista figure entre os melhores e mais avançados do mundo até o ano de 2030. Não é uma tarefa fácil, mas temos caminhado a passos firmes.

Educação– Compromisso de São Paulo é sustentado por cinco grandes pilares, que são : I. Valorizar e investir no capital humano da Secretaria da Educação do Estado; II. Aprimorar as ações e a gestão pedagógica da rede com foco no resultado dos alunos; III. Lançar bases de um novo modelo de escola e um regime mais atrativo na carreira do magistério; IV. Viabilizar mecanismos organizacionais e financeiros para operacionalizar o programa; Mobilizar, engajar e responsabilizar a rede, os alunos e a sociedade em torno do processo de ensino-aprendizagem.

Lembremos que, no entanto, para chegarmos a esse ponto, ou partirmos dele nesse momento, se o estado paulista pôde naquele instante e pode ainda agora dar passos fundamentais em busca de uma escola melhor, de uma carreira melhor e de melhores condições de trabalho e sobrevivência a seus profissionais, muito se deve àqueles que vieram antes de nós. Exemplos: a conquista de grandes desafios, como a universalização do ensino fundamental, o combate à evasão escolar, a ampliação da oferta do ensino médio (545 mil matrículas em 1985 saltaram para mais de um milhão e meio em 2010), a implementação de um novo currículo (com os programas Ler e Escrever e São Paulo Faz Escola), o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), a reestruturação administrativa da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.Foram conquistas que forjaram, com muito trabalho e dedicação, uma superfície segura de onde pudemos partir e transitar durante todo esse período. São Paulo ganhou. A sociedade ganhou.

1. Encontros e sugestões

Sistematizados os dados e organizadas as informações, ao final de 2011, percebemos que nove áreas foram lembradas pelo conjunto de representantes dos profissionais, das quais emergiam as questões apresentadas: Comunicação; Formação Continuada; Gestão de Infraestrutura; Gestão de Recursos Humanos; Gestão Institucional; Programas e Projetos; Gestão do Ensino; Informação, Monitoramento e Avaliação; Orçamento e Finanças.

A Tabela 1 apresenta o quadro geral de demandas por áreas, apresentado pelos profissionais da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, nos Encontros dos 15 Polos que congregam as 91 diretorias de Ensino. Participaram dos encontros apresentando e discutindo questões relacionadas à educação básica, como dissemos, professores, diretores, professores coordenadores, professores coordenadores da oficina pedagógica, supervisores e servidores do quadro de apoio escolar e do quadro da Secretaria da Educação, todos profissionais da rede pública do Estado de São Paulo. É importante informar que as questões foram apresentadas pelos servidores dos diversos segmentos do quadro da Secretaria, consideran-

do-se três pontos relativos à educação básica: o que funciona, o que pode melhorar e novas propostas. Como mencionado anteriormente, todas as contribuições foram agrupadas nas nove áreas relacionadas na Tabela 1.

Os dados apresentados na Tabela 2 indicam uma participação equilibrada nas contribuições, por parte dos profissionais do quadro da secretaria. Do total de 5.389 demandas, os professores representaram 22,3%; diretores, 16,0%; professores coordenadores, 10,2%; professor coordenador de OP, 13,6%; supervisores, 15,6%; quadro de apoio escolar, 8,6%; e quadro da Secretaria da Educação, 13,6%. Isto significa a efetiva participação de todos os segmentos. Com relação às nove áreas que concentraram todos os indicativos apresentados pela rede, as Tabelas 1 e 2 apresentam a Gestão de Recursos Humanos como aquela que concentrou a grande maioria, com 61,8% das solicitações. Na sequência, em ordem decrescente: Gestão de Infraestrutura (10,5%); Formação Continuada (7,1%); Programas e Projetos (6,9%); Gestão de Ensino (6,6%); Gestão Institucional (3,8%); Informação, Monitoramento e Avaliação (1,5%); Comunicação (1%); e Orçamento e Finanças (0,7%). É evidente a importância que os profissionais da educação pública do Estado de São Paulo atribuem à Gestão de Recursos Humanos.

Tabela 1 – Quadro Geral de Demandas (Números)
Encontros Polos – 2011

Categorias	Comunicação	Formação Continuada	Gestão de Infraestrutura	Gestão de RH	Gestão Institucional	Programas e Projetos	Gestão de Ensino	Monitoramento e Avaliação	Orçamento e Finanças	TOTAL	TOTAL %
Supervisor	27	40	49	722	–	–	–	–	–	838	15,6
Diretor	–	57	237	286	44	101	95	27	16	863	16
Professor	8	81	115	709	31	108	119	18	15	1.204	22,3
PCOP Professor Coordenador de Oficina Pedagógica	–	66	28	405	82	52	88	12	2	735	13,6
PC Professor Coordenador	–	60	25	290	1	87	55	25	6	549	10,2
QAE Quadro de Apoio Escolar	12	33	14	375	21	11	–	–	–	466	8,6
QSE Quadro da Secretaria da Educação	5	48	99	542	28	11	1	–	–	734	13,6
Total (N)	52	385	567	3.329	207	370	358	82	39	5.389	
Total (%)	1	7,1	10,5	61,8	3,8	6,9	6,6	1,5	0,7		
Posição	8º	3º	2º	1º	6º	4º	5º	7º	9º		

Tabela 2 – Quadro Geral de Demandas (%)
Encontros Polos – 2011

Categorias	Comunicação	Formação Continuada	Gestão de Infraestrutura	Gestão de RH	Gestão Institucional	Programas e Projetos	Gestão de Ensino	Monitoramento e Avaliação	Orçamento e Finanças	TOTAL
Supervisor	3,2	4,8	5,8	86,2	–	–	–	–	–	15,6
Diretor	–	6,6	27,5	33,1	5,1	11,7	11,0	3,1	1,9	16,0
Professor	0,7	6,7	9,6	58,9	2,6	9,0	9,9	1,5	1,2	22,3
PCOP Professor Coordenador de Oficina Pedagógica	–	9	3,8	55,1	11,2	7,1	12,0	1,6	0,3	13,6
PC Professor Coordenador	–	10,9	4,6	52,8	0,2	15,8	10,0	4,6	1,1	10,2
QAE Quadro de Apoio Escolar	2,6	7,1	3,0	80,5	4,5	2,4	–	–	–	8,6
QSE Quadro da Secretaria da Educação	0,7	6,5	13,5	73,8	3,8	1,5	0,1	–	–	13,6
Total de manifestações	1,0	7,1	10,5	61,8	3,8	6,9	6,6	1,5	0,7	

São também dignas de nota as poucas contribuições para a área de Informação, Monitoramento e Avaliação, com a mesma observação para a de Comunicação e de Orçamento e Finanças. No caso dos professores, a Tabela 2 indica que Gestão de Ensino, Gestão de Infraestrutura e Programas e Projetos seguem com praticamente o mesmo grau de importância. A Formação Continuada, com 6,7% do total de reivindicações, foi um item também considerado importante. Encontram-se, sequencialmente, Gestão Institucional, Informação, Monitoramento e Avaliação, Orçamento e Finanças e Comunicação como áreas não intensamente destacadas pelos professores. Para os diretores, a diferença das duas áreas que concentraram o maior número de demandas – Gestão de Recursos Humanos (33,1%) e Gestão de Infraestrutura (27,5%) – diminuiu sensivelmente quando comparada com os outros segmentos.

O resultado expõe a enorme preocupação dos diretores com a Infraestrutura escolar, parâmetro sob sua responsabilidade e com relação direta com o bom andamento das atividades da Unidade Escolar. Em ordem decrescente, Programas e Projetos, Gestão do Ensino, associados à Gestão Pedagógica, a exemplo dos professores, com praticamente o mesmo peso, Formação Continuada (6,6%), o que é um importante indicativo para a Secretaria de Estado. Professores coordenadores da Oficina Pedagógica indicaram Gestão de Recursos Humanos (55,1%), Gestão do Ensino e Gestão Institucional, muito pró-

ximas umas das outras, com 12% e 11,2%, respectivamente. Seguiram a estas indicações Formação Continuada (9%), Programas e Projetos (7,1%) e Gestão de Infraestrutura (3,8%). Por fim, Informação, Monitoramento e Avaliação (1,6%) e Orçamentos e Finanças (0,3%). A área de Comunicação não foi mencionada. Os professores coordenadores consideraram Programas e Projetos (15,8%), Formação Continuada (10,9%) e Gestão de Ensino (10%) como áreas que mereceram um maior número de solicitações, depois da Gestão de Recursos Humanos (52,8%). O fato de Formação Continuada ser a terceira prioridade para os professores coordenadores, no que diz respeito às indicações, críticas e sugestões, reforça a importância da área. Os quesitos Gestão de Infraestrutura (4,6%), Informação, Monitoramento e Avaliação (4,6%), Orçamento e Finanças (1,1%) não foram, de forma significativa, destacados pelos professores coordenadores.

Os supervisores priorizaram a Gestão de Recursos Humanos (86,2%) para a maior parte das considerações. Na sequência, Gestão de Infraestrutura (5,8%), Formação Continuada (4,8%) e Comunicação (3,2%) foram áreas bem menos trabalhadas. Não foram consideradas relevantes: Gestão Institucional, Programas e Projetos, Gestão do Ensino, Informação, Monitoramento e Avaliação, Orçamento e Finanças. Os Quadros de Apoio Escolar (QAE) e da Secretaria da Educação (QSE), a exemplo dos supervisores, também priorizaram a Gestão de Recursos Humanos: 80,5% e 73,8%, respectivamente. No caso do QAE, a Formação Continuada foi a segunda área no número de demandas do segmento (7,1%), seguida de Gestão Institucional (4,5%), Gestão de Infraestrutura (3%), Comunicação (2,6%) e Programas e Projetos (2,4%). Não foram consideradas áreas prioritárias para o QAE, quanto aos apontamentos apresentados, a Gestão de Ensino, Informação, Monitoramento e Avaliação, além de Orçamento e Finanças.

A Gestão de Infraestrutura (13,5%) foi a segunda área destacada pelo QSE, o que é muito significativo, pois, depois dos diretores, foi o segmento que mais se manifestou sobre o item. A Formação Continuada também concentrou um bom número de demandas (6,5%), seguida por Gestão Institucional (3,8%), Programas e Projetos (1,5%), Comunicação (0,7%), Gestão do Ensino (0,1%). As áreas de Informação, Monitoramento e Avaliação e Orçamento e Finanças não foram consideradas.

Assim, alguns pontos se destacam nos resultados apresentados:

1. A concentração de críticas, sugestões de melhoria e novas propostas na área de Gestão de Recursos Humanos por todos os segmentos profissionais do quadro da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo
2. Efetivamente a Formação Continuada e a Gestão de Infraestrutura são áreas com destacadas demandas por parte da Rede de Ensino
3. As áreas de Informação, Monitoramento e Avaliação e Orçamento e Finanças quando não ocuparam as últimas posições entre as nove áreas que concentraram as demandas da rede, em alguns casos nem foram trabalhadas por alguns segmentos
4. A importância dada às áreas Gestão Institucional, Programas e Projetos, Gestão do Ensino está relacionada às atividades que os profissionais desempenham nas escolas e/ou nas diretorias de Ensino
5. Os dados da área de Comunicação devem ser avaliados com cuidado, por ser considerada atividade-meio

2. Atenção às demandas

Assim como foi nítida a concentração das solicitações para a área de Recursos Humanos, por todos os segmentos da Secretaria da Educação, igualmente proporcional, digamos assim, foi a força da resposta da pasta em relação à mesma área, tra-

duzindo nosso compromisso com os profissionais da educação. Lembrando que ainda no início de 2011 o governador Geraldo Alckmin já anunciara a política salarial para o quadriênio 2011-2014 (Figuras 1 e 2). As ações seguiram-se ora por meio da criação de cargos e funções que de imediato desoneram diretores e professores de atividades não ligadas exclusivamente às suas funções, ora selecionando e contratando profissionais para áreas de apoio pedagógico, ou ainda ampliando o quadro das carreiras tradicionais (Tabela 3). Exatamente tudo aquilo de que trata o Pilar I do Programa Educação– Compromisso de São Paulo.

Figura 1

Figura 2

Num conjunto de leis e decretos aprovados entre 2011 e 2013, por exemplo, vencimentos de servidores do Quadro do Magistério e do Quadro de Apoio Escolar foram reclassificados positivamente; faixas verticais e horizontais de promoções foram acrescidas de mais três níveis; gratificações gerais foram extintas em favor de aumento salarial permanente; limites de promoção foram revogados; prêmio por desempenho individual foi instituído; prazos para a concessão de prêmio de incentivo à produtividade e qualidade foram prorrogados. A remoção dos integrantes do Quadro de Apoio Escolar foi regulamentada e as perícias médicas foram amplamente descentralizadas.

Simultaneamente, um novo plano de carreira para o magistério público estadual segue em gestação, e em seus trabalhos estão envolvidas entidades representativas de categorias profissionais e membros da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, capitaneados pelo próprio titular da pasta.

Este mesmo conjunto de medidas legais criou cargos, funções e figuras profissionais como o do Agente de Apoio Escolar, que se certifica como Gerente de Apoio Escolar, o do Analista Administrativo, o do Analista de Tecnologia, e o do Cuidador, atividades fundamentalmente voltadas ao suporte de professores e dirigentes, liberando-os de preocupações extras que não aquelas voltadas exclusivamente às suas funções pedagógicas e administrativas.

São ações, enfim, que dão forma e conteúdo à atual gestão e que têm contado sempre com o total apoio do governador Geraldo Alckmin e dos membros do parlamento paulista.

Tabela 3 – Número de Candidatos Nomeados por Cargo
2011 – 2014

Cargo	Número de Candidatos Nomeados				
	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Supervisor de ensino	0	226	0	0	**226**
Agente de organização escolar 2009	6.359	992	47	0	**7.398**
Agente de organização escolar 2012	0	0	18.151	1.055	**19.206**
Professor educação básica II	9.304	24.928	0	0	**34.232**
Oficial administrativo	0	1.520	337	29	**1.886**
Executivo público	0	296	190	3	**489**
Analista administrativo	0	0	599	2	**601**
Analista sociocultural	0	0	87	0	**87**
Agente téc.de assist. à saúde	0	0	88	1	**89**
TOTAL	**15.663**	**27.962**	**19.499**	**1.090**	**64.214**

Em que pese a importância de absolutamente tudo o que já foi feito e aqui registrado, de forma mais ou menos detalhada, gostaria de insistir em cinco questões que nos são particularmente importantes, principalmente no momento em que resultados positivos começam a repercutir. Falo dos programas o Novo Modelo de Escola de Tempo Integral, do Programa Vence, com o ensino médio Concomitante ao ensino técnico e o ensino médio Integrado ao ensino técnico (duas modalidades), do Programa Novas Tecnologias, Novas Possibilidades, do Programa de Formação Continuada, e do Prêmio Intercâmbio Internacional. Como dissemos, os resultados que passamos a apresentar à sociedade coroam o trabalho de muitos que vêm se dedicando para a melhoria da educação pública paulista. Vamos a eles.

3. Novo modelo de escola de tempo integral[3]

O Novo modelo de escola de tempo integral foi proposto pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo a partir da análise e estudos de experiências nacionais (municipais e estaduais) e internacionais, como uma alternativa às demandas que hoje se apresentam para a educação pública. Desde seus estudos preliminares, o que se buscou foi a garantia de melhores condições de conclusão da educação básica, com ganhos significativos em termos de rendimento e desempenho escolar.

O Novo modelo de escola de tempo integral oferece aos alunos que nela ingressam a oportunidade de vivenciarem um currículo sólido, voltado ao desenvolvimento de suas habilidades e competências para que possam justamente se preparar mais adequadamente para o exercício de uma vida digna, apropriando-se de grande parcela do conhecimento produzido, abrindo perspectivas bem mais promissoras para si mesmos e suas famílias.

Em linhas gerais podemos dizer que nas escolas onde há o tempo integral, uma série de ações resultantes de conhecimento articulado foi transformada em modelo de gestão escolar e pedagógico, o que dá corpo a algumas características singulares do programa: jornada integral; proposta pedagógica que confere identidade própria à unidade escolar; educação para valores; protagonismo juvenil; orientação de estudos; currículo diferenciado; projeto de vida para os alunos; modelo de gestão integrador.

Em mais detalhes, o que podemos dizer é que no que diz respeito à jornada integral, professores e alunos convivem e trabalham norteados por uma proposta fundamentada em princípios universais de liberdade e de solidariedade, o que acaba fazendo com que os jovens adquiram formação necessária ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades, sua autorrealização, preparação e exercício da cidadania e para o mundo do trabalho e para prosseguir seus estudos em nível superior.

Na jornada integral, o ensino médio tem carga horária diária de nove horas e meia e no ensino fundamental, de oito horas e quarenta minutos. Para o professor, a jornada de trabalho é de 40 horas semanais em regime de dedicação exclusiva.

Como dissemos, a proposta pedagógica acaba conferindo identidade própria à escola, contemplando os princípios norteadores de sua ação, missão, compromissos, valores, objetivos e projetos, e dá forma aos planos de ensino, às atividades didático-pedagógicas, planejadas mesmo pela unidade escolar, o que acaba por conferir uma dinâmica nova na construção da relação professor-aluno, educador-educando.

Protagonismo juvenil, uma característica marcante no Novo modelo, é sinônimo de iniciativa própria por parte dos alunos e de participação de fato. O jovem abraça com força suas responsabilidades no presente processo e sabe que, em grande medida, é dessa atitude que pode depender o seu sucesso futuro. Clubes Juvenis são ambientes onde, para além das salas de aulas, os alunos vivenciam seu protagonismo.

Na Orientação de Estudos é quando se trabalha para a intensificação de contatos culturais, para a integração e convivência tendo em vista a orientação para o futuro profissional. Aqui também professores e alunos apresentam e discutem formas de aprendizado especial e, quando necessário, acabam por tratar a necessidade de reforços extras e aprofundamento em determinados conceitos ou temas.

O currículo diferenciado garante uma formação que alia informações e conteúdos escola-

3 Conforme: **Diretrizes do Programa Ensino Integral**. Escola de Tempo Integral. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo / Coordenadoria de Gestão da Educação Básica / Coordenação do Programa Ensino Integral, 2011, 58 p.

res às atitudes sociais e aos valores que facilitem e favoreçam a aquisição de habilidades e competências vitais para os jovens, em seus cotidianos, o que necessariamente implica no envolvimento de questões como interdisciplinaridade e contextualização. Isto se dá com conteúdos articulados no seio das diferentes áreas do conhecimento e proporcionará, sempre, por meio das disciplinas eletivas, a possibilidade de que o aluno veja atendidos os diferentes aspectos de seu projeto de vida.

O projeto de vida, por sua vez, direciona a construção e aprofunda conhecimentos necessários e orientações de modo a respaldar e dar sustentação aos objetivos e metas do aluno, de modo que este extraia daí ferramentas essenciais para a cidadania plena, capazes de consolidar a autonomia intelectual e a vivência social solidária[4].

No Novo modelo de escola de tempo integral a escola adota um modelo de organização e de gestão integrador, onde todas as atividades diárias são consideradas, de forma a possibilitar a participação da comunidade escolar integralmente, fazendo com que todos acompanhem muito de perto o processo educacional.

Por fim, a adesão das escolas ao Programa de Ensino Integral se dá de forma voluntária. Para aderir e ser incluída no programa, a unidade escolar precisa conhecer suas características e atender às suas exigências. Concluído o processo, busca a homologação pelo conselho de escola, exigência esta das Normas Regimentais do Programa. Para os professores, a adesão é igualmente voluntária. Ainda assim, ela é orientada pelos responsáveis pelo Novo modelo no âmbito da Secretaria da Educação, e conduzida pelas diretorias de Ensino.

Findo o processo, escolas incluídas e professores fixados, constituem-se equipes escolares e o pessoal passa pela formação específica do modelo de educação integral.

Pioneiras, ainda em 2012, 16 escolas aderiram ao Novo Modelo. Em 2014, 182 unidades escolares atenderão mais de 50 mil estudantes dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio.

A série de figuras abaixo- não há dúvida!– demonstra claramente que estamos no caminho certo, observemos por qual prisma for. Informações sobre exames e avaliações mais recentes (2013-2014) estão sendo processadas e confirmam nossas expectativas de consolidação do programa. Sigamos.

4 **Diretrizes do Programa Ensino Integral, Escola de Tempo Integral**, p. 13-4.

Figura 3 – Resultado da avaliação externa aplicada em 2012 nas primeiras 16 escolas do Programa

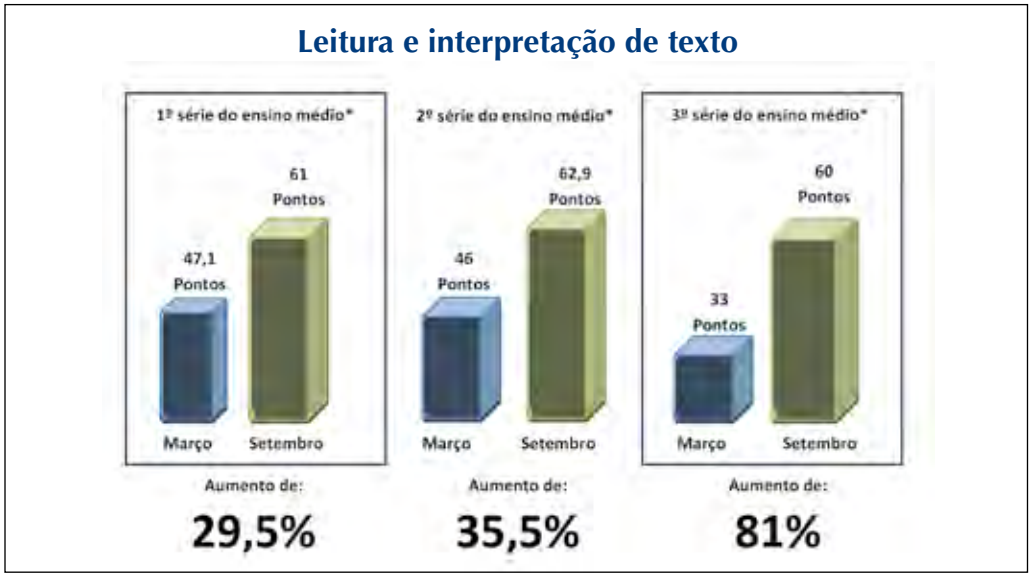


Figura 4 – Resultado da avaliação externa aplicada em 2012 nas primeiras 16 escolas do Programa

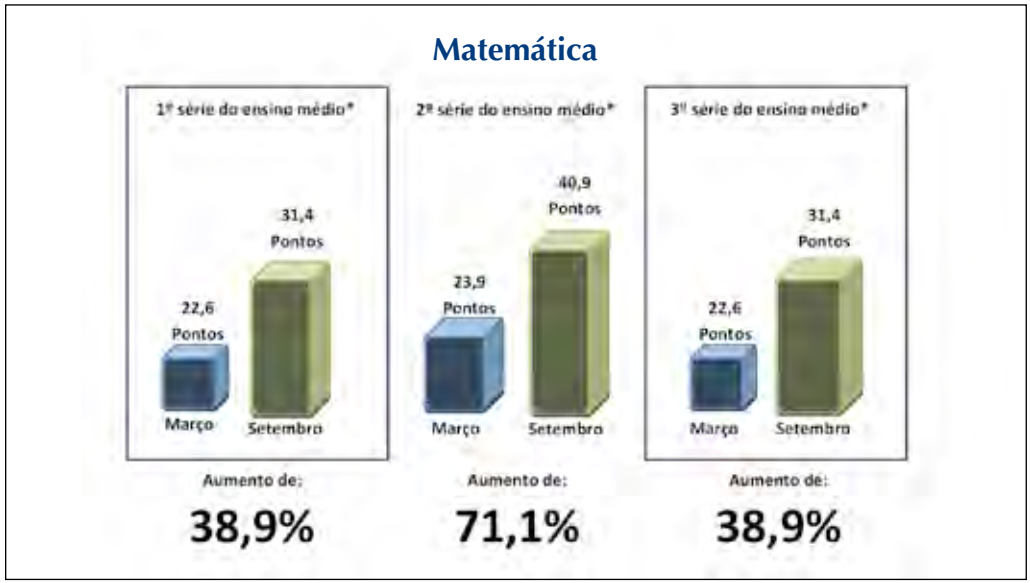


Gráfico 1 – Resultados do Saresp 2011 e 2012

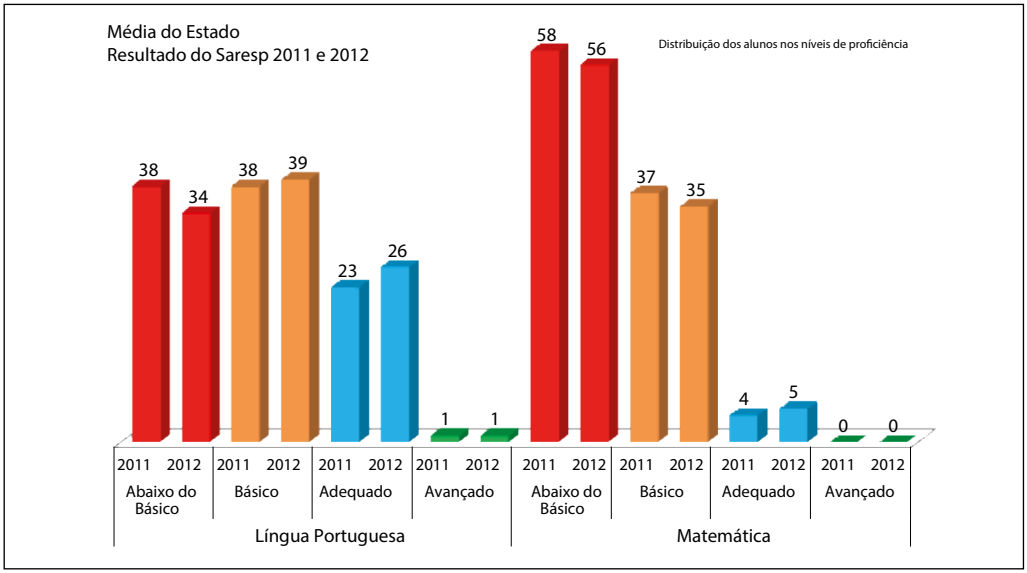


Gráfico 2 – Resultados do Saresp 2011 e 2012

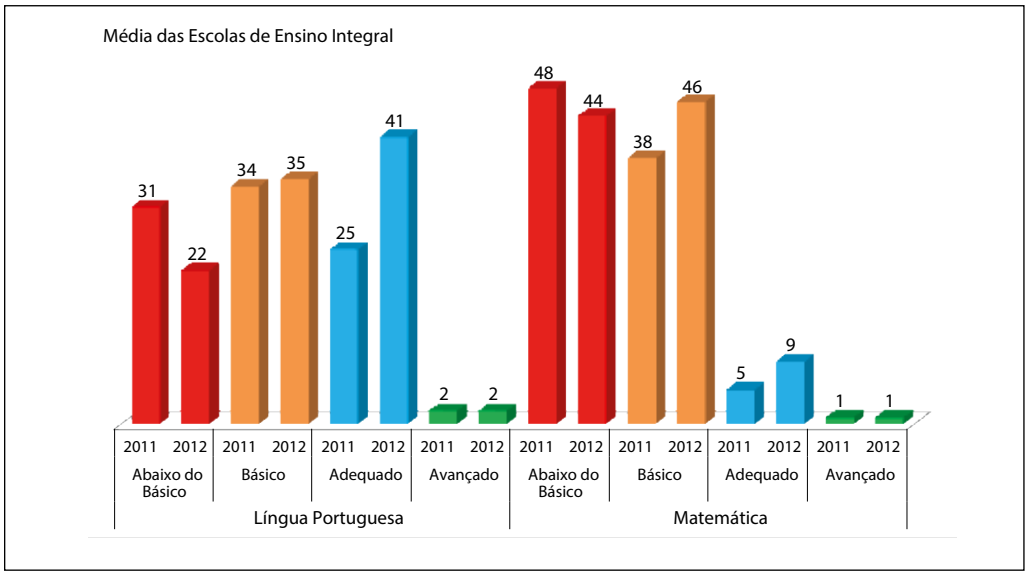
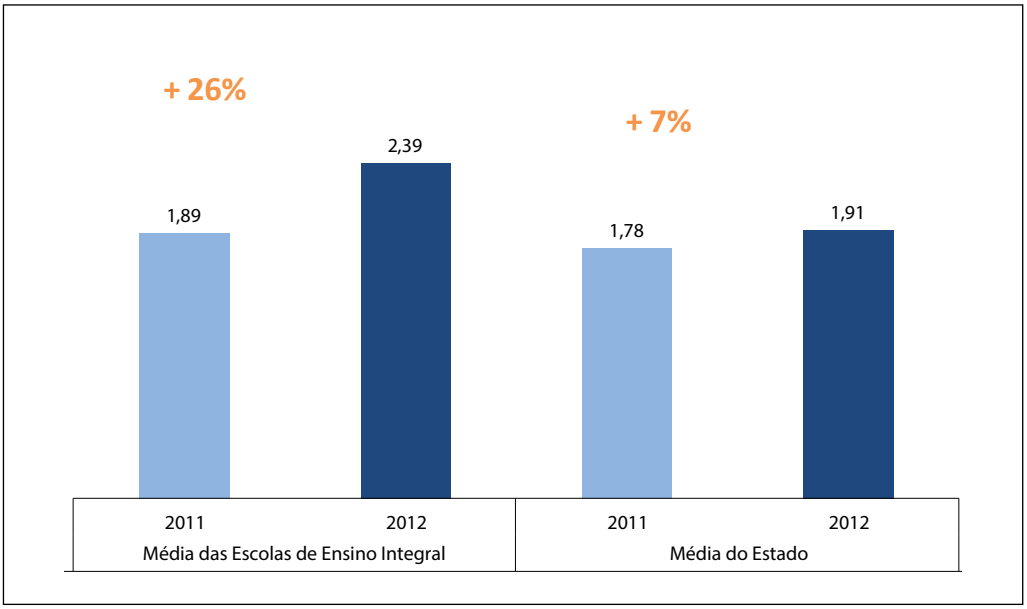


Gráfico 3 – Comparativo Média de Escolas – Média do Estado



4. Vence

Lembremos que o ensino médio no Brasil expressa um dos gargalos mais fortes do nosso sistema educacional.

Duas grandes razões – igualmente importantes – nos levaram à proposição do Programa Vence, inicialmente batizado como Retec – Rede de Ensino Técnico: a necessidade de se buscar um sentido para o ensino médio, no qual, do ponto de vista da formação, ainda persiste um caráter essencialmente generalista, tornando-o de fato uma etapa conclusiva da educação básica, e a ampliação do acesso de nossos alunos à formação técnica de nível médio, ou seja, contribuir para a expansão da oferta de vagas em nosso Estado.

Trata-se de duas modalidades distintas de articular o ensino médio com a formação técnica: o ensino médio concomitante ao ensino técnico e o ensino médio integrado ao ensino técnico.

Quanto à modalidade concomitante, o que temos é o seguinte: por meio de uma chamada pública, são credenciadas instituições de ensino técnico, concorrendo tanto escolas públicas quanto escolas privadas. Com esse credenciamento é construído um catálogo de cursos. Assim,as instituições habilitadas no processo de credenciamento resultam em um conjunto que passa a oferecer para a Secretaria da Educação cursos e vagas. Dessa oferta de cursos é elaborado um catálogo por meio do qual os alunos farão suas escolhas.

É importante que se diga que, para a elaboração do catálogo de cursos, a Secretaria da Educa-

ção se apoia em estudos realizados quanto às vocações regionais e locais em termos de necessidade de mão de obra. Focamos, por exemplo, as ocupações que têm o maior percentual de ocupação de vagas. Levamos em conta aspectos da economia regional e local para assim identificarmos aquelas áreas técnicas que estão sendo demandadas.

Vincular a oferta de cursos à capacidade de absorção da mão de obra dentro da formação técnica que está sendo oferecida é, então, essencial para o sucesso do conjunto das ações – credenciamento e habilitação das instituições, oferecimento de cursos e vagas e preenchimento dessas mesmas vagas e conclusão dos cursos por parte dos alunos. Lembrando sempre que os cursos oferecidos devem obrigatoriamente atender às exigências do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos aprovados pelo Conselho Nacional de Educação e homologados pelo Ministério da Educação.

Na modalidade ensino médio concomitante ao ensino técnico, o aluno fará sua escolha primeiramente em relação ao curso, seguida da instituição, sempre no ato da matrícula.

O programa já conta com quatro edições e já foi formada, a primeira turma. Para cada uma das edições, é definido um determinado número de vagas. Como geralmente o número de candidatos costuma exceder o número de vagas, a Secretaria da Educação, por meio de sorteio, classifica todos os alunos inscritos.

Muito embora o credenciamento das instituições e a distribuição de vagas se deem por município, o aluno pode escolher um curso técnico oferecido em outra cidade, o que acaba lhe proporcionando mais possibilidades. Isto se dá sobretudo pelo fato de a Secretaria da Educação entender que ao buscar uma determinada vaga, mesmo fora de seu município, o aluno está mesmo optando por uma profissão, o que deve ser encarado com a maior seriedade. Sendo assim, quanto mais flexibilizarmos as possibilidades de escolha, melhor será para o aluno.

Hoje contamos com instituições credenciadas em 108 municípios, ao mesmo tempo em que temos alunos de 438 municípios frequentando o Vence. Ou seja, cerca de 15% dos alunos que fazem o curso o fazem em municípios que não os de origem.

Outro aspecto importante do funcionamento do Programa consiste justamente na regra de que se o aluno deixa o ensino médio, ele perde imediatamente o direito à gratuidade do curso técnico. Com isto, quer a Secretaria da Educação assegurar a elevação da escolaridade e a formação técnica, duas dimensões que não podem ser desprezadas.

Enfim, na modalidade concomitante o aluno frequenta dois cursos. São duas matrículas e ao término de ambos ele tem direito a dois diplomas. O aluno frequenta o ensino médio num turno e o ensino técnico em outro turno.

Já na modalidade ensino médio integrado ao ensino técnico temos uma só matrícula curricular, um só curso, o mesmo sistema de avaliação, e cuja matriz curricular prevê os dois grandes componentes, ou seja, o componente da Base Comum Nacional, que responde pela formação geral, e o componente da formação específica, relativo às disciplinas que levarão à formação técnica.

Essa modalidade de ensino médio e de formação profissional está sendo oferecida pela Secretaria da Educação por meio de um acordo de cooperação firmado com duas redes públicas de educação profissional – Centro Paula Souza e Instituto Federal de Educação. Aqui, por meio mesmo desse acordo, os professores da rede estadual são responsáveis pelas disciplinas da Base Comum Nacional (Formação geral), e os professores do Instituto Federal e das Escolas Técnicas pelas disciplinas de Formação técnica, mediante um Projeto Pedagógico Unificado.

Nessa modalidade, um único sistema de avaliação envolve os dois conjuntos de disciplinas.

Tabela 4 – Vence: oferta de cursos do Ensino Médio concomitante ao Ensino Técnico, por edição

Síntese dos dados Ensino Médio concomitante ao Ensino Técnico					
	1ª Edição	2ª Edição	3ª Edição	4ª Edição	Total
Cursos ofertados	588	408	428	501	1.925
Modalidades de curso	54	42	47	57	200
Instituições de ensino credenciadas	207	160	132	149	648
Municípios com Instituições credenciadas	93	84	70	78	325
Municípios que contam com alunos no programa	137	127	311	359	934
Diretorias de ensino com instituições credenciadas	78	69	67	72	286
Escolas Estaduais com alunos no VENCE	2.327	1.714	2.346	2.605	8.992
Matrículas	**19.973**	**8.531**	**16.348**	**20.000**	**64.852**

*85,7% das escolas de Ensino Médio da rede estadual contam com alunos matriculados no VENCE.

Está assegurado ao concluinte um único diploma assinado pelo diretor da Escola Estadual e pela direção da escola técnica ou da unidade do instituto federal partícipe

Um arranjo físico dá organização ao ensino médio integrado. Há situações em que tanto a formação básica quanto a formação técnica ocorrem numa unidade do Instituto Federal ou numa Escola Estadual.

É digno de nota que essa modalidade tem ensejado uma importante troca de experiências entre os professores das diferentes redes de ensino.

Nas tabelas a seguir, o leitor pode observar como anda a evolução do programa, sua dinâmica, nas duas modalidades e em suas quatro edições[5].

5 Fonte: Coordenação do Programa Vence, março de 2014.

Tabela 5 – Vence: Número de alunos por curso e origem

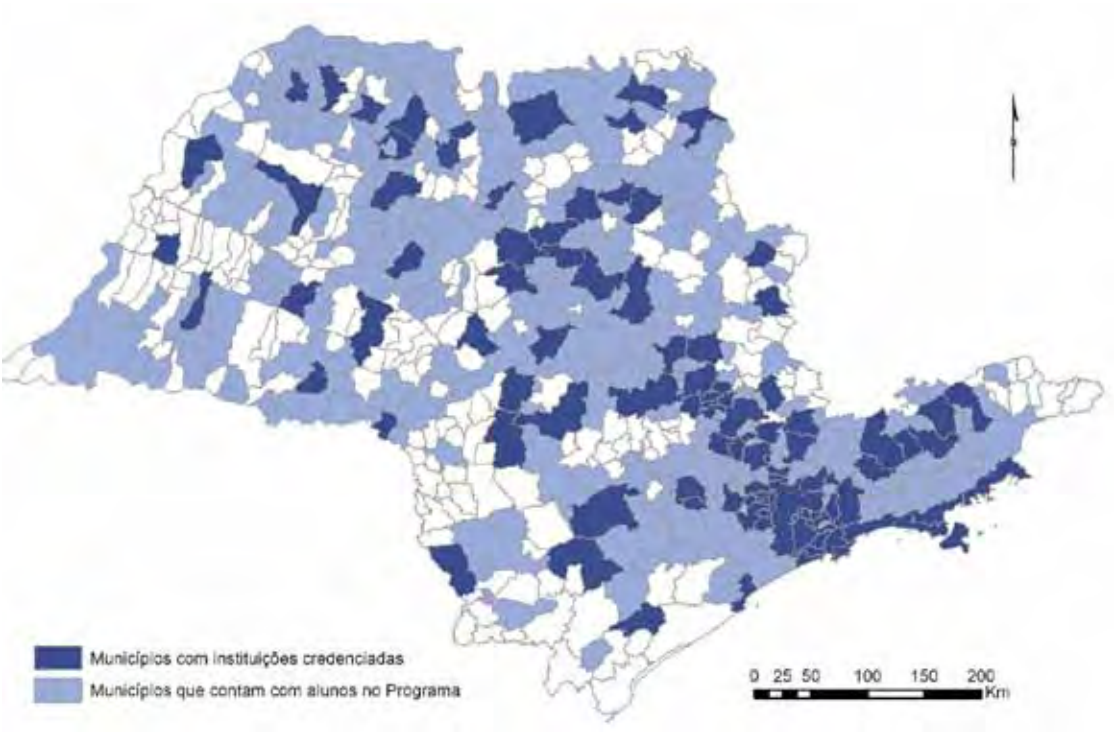
Ensino Médio integrado – 2014 N° de alunos por curso – 1ª, 2ª e 3ª séries			
Cursos	**Centro Paula Souza**	**Instituto Federal**	**Total**
Administração	1.448	428	1.876
Alimentos		167	167
Automação industrial	76	291	367
Agroindústria		108	108
Agropecuária		144	144
Design de interiores	29		29
Edificações		173	173
Eletrônica	40	148	188
Eletromecânica		139	139
Eletrotécnica	109	48	157
Eventos		91	91
Informática	459	828	1.287
Informática p/ internet	404	119	523
Logística	288		288
Marketing	107		107
Manutenção e suporte em informática		382	382
Mecatrônica		263	263
Mecânica		224	224
Meio Ambiente	58		58
Química	206	299	505
Rede de computadores		69	69
Serviços jurídicos	316		316
Comércio		74	74
Total	**3.540**	**3.995**	**7.535**

Tabela 6 – Vence: oferta de cursos, por origem

Síntese de Dados Ensino Médio integrado ao Ensino Técnico			
	Centro Paula Souza	**Instituto Federal**	**Total**
Número total de cursos	51	43	94
Número modalidade cursos	14*	19	33
Número escolas estaduais	52	21	73
Número municípios	37	21	58
Número alunos	**3.540**	**3.995**	**7.535**

* A partir de 2014, estão sendo oferecidas quatro turmas de alunos da modalidade EJA Integrado ao ensino técnico – habilitação em administração.

Figura 8 – Cobertura do Vence
Ensino médio concomitante ao ensino técnico



5. Programa Novas Tecnologias, Novas Possibilidades[6]

O PNTNP (Programa Novas Tecnologias, Novas Possibilidades) nasce imbuído de contribuir para a melhoria do rendimento escolar do aluno, no preparo dos jovens para os desafios da era digital e da era do conhecimento, com ênfase na incorporação das novas tecnologias em sala de aula. Representa o compromisso constante do Governo do Estado de São Paulo e da Secretaria da Educação em oferecer também as condições "para que a Rede Estadual de São Paulo possa acelerar o processo de adoção de novas práticas pedagógicas, aproveitando, assim, as novas possibilidades que as tecnologias oferecem" para o processo de ensino e aprendizagem que envolve nossos professores e alunos.

6 O leitor encontrará um estudo completo da questão em NOGUEIRA BATISTA FILHO, Olavo. **Diretrizes e Estratégias. Programa Novas Tecnologias, Novas Possibilidades**. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo / Coordenadoria de Gestão da Educação Básica, 2014, 31p.

O PNTNP nasce forte, com sua base alicerçada em três grandes princípios muito bem delineados: a) Foco no currículo – sua proposta pedagógica que norteia especialmente as ações de infraestrutura e de formação de professores parte da proposta curricular do Estado de São Paulo; b) Construção conjunta com a rede – como praticamente tudo que é constituído na atual gestão, o envolvimento direto dos profissionais da rede está garantido, num trabalho de coparticipação e coautoria, podemos dizer, onde se agrega conhecimento e experiência à ação; c) Visão integrada e sistêmica – onde se considera a inter-relação entre as partes, ampliando as chances de sucesso do programa.

Partindo de seu princípio terceiro – Visão Integrada – Sistêmica –, o PNTNP reforça suas bases por cinco eixos integradores, ou seja, o conteúdo digital, a infraestrutura de tecnologia da informação, o apoio e formação aos professores, a mobilização da rede e o aprendizado em rede.

Enquanto o conteúdo digital faz referências às estratégias e ações que colaboram para a criação e disponibilização de um acervo de sugestões de conteúdo digital articulado com o currículo do Estado de São Paulo, a infraestrutura de tecnologia da informação refere-se especificamente às estratégias e ações diretamente relacionadas com investimentos em internet, equipamentos tecnológicos, etc., sempre direcionado à viabilização do eixo 1, denominado conteúdo digital.

Apoio e formação aos professores e mobilização da rede garantem a participação dos profissionais da Educação que, como dissemos, compartilham conhecimentos e experiências, além de tornarem claras necessidades que só o mesmo o cotidiano das salas de aula é capaz de revelar. Aprendizado em rede, por sua vez, refere-se a todas aquelas estratégias e ações que tenham relação com a utilização de novas tecnologias e que proporcionam interação e compartilhamento de informações entre os profissionais da rede, igualmente buscando a melhoria das práticas pedagógicas em suas salas de aula.

Diante desse quadro, dois projetos compõem, desde seu lançamento, o Programa Novas Tecnologias, Novas Possibilidades: o Currículo+ e o Professor 2.0. No Currículo+, a partir de uma plataforma on-line de sugestões de objetos digitais de aprendizagem, tendo como base o currículo do Estado de São Paulo, a proposta é estimular o uso das novas tecnologias como recurso pedagógico complementar por alunos e professores. Aqui, igualmente, conta-se com ações relacionadas à infraestrutura de tecnologia da informação, apoio aos professores e mobilização da rede. Já no Professor 2.0, por meio de uma plataforma on-line colaborativa, educadores serão estimulados à troca de práticas pedagógicas oriundas de suas experiências e conhecimento. No Professor 2.0 a plataforma atuará também como uma espécie de base de sistematização de práticas pedagógicas e transformadas em sugestões de planos de aula digitais.

6. Formação continuada

Como centro irradiador de tecnologia e conhecimento, a Efap (Escola de Aperfeiçoamento e Formação de Professores Paulo Renato Costa Souza) tem primado pela implementação de cursos, sempre com o foco no aperfeiçoamento e no desenvolvimento profissional dos servidores da secretaria.

Desenvolver processos de certificação, pesquisar experiências pedagógicas inovadoras, promover a cooperação técnica e tornar disponíveis infraestrutura, tecnologia e material de formação continuada, lembremos, também estão contemplados no escopo de atuação da nossa escola de formação.

São notáveis os números que a escola vem apresentando, sob todos os aspectos, respaldando em muito a preocupação da gestão no investimento e aperfeiçoamento do material humano da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, compromisso efetivado nos pilares do Programa Educação – Compromisso de São Paulo.

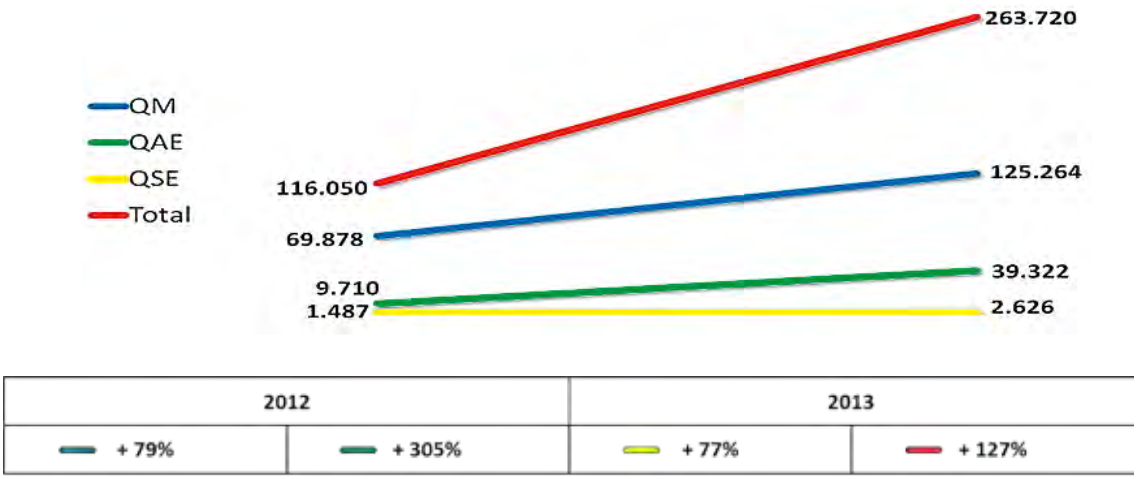
Quadro 1 – Síntese – Formação continuada – área Educação e currículo

Área de conhecimento: Gestão			
Quadro	**Curso**	**Matrículas**	**Edições**
QM/QAE/QSE	Formação pela Escola	11.084	5
QM	MBA – Gestão Empreendedora	764	5
	Mediação Escolar e Comunitária	804	2
	MGME – Gestores Escolares	11.647	2
	PDG – AP	5.108	3
	Progestão Online	797	1
	REDEFOR	3.192	3
QAE	PDG – AP	14.837	3
QSE	PDG – AP	923	3
	SIAFEM	264	2
Área de conhecimento: Educação e tecnologia			
QM	Programa Intel Educar	584	2
	Programa PROINFO Integrado	5.000	3
Acessa Escola	Internet segura	4.713	2
Totais		59.717	36

Quadro 2 – Síntese – Formação continuada – área Educação e currículo

Área de conhecimento: Educação e currículo			
Quadro	**Curso**	**Matrículas**	**Edições**
QM	Disseminadores da educação fiscal	1.535	2
	Educação matemática nos anos iniciais – EMAI	419	1
	MGME – Ciências	13.839	4
	MGME – Língua Portuguesa	28.682	3
	MGME – Matemática	24.645	3
	M@tMídias	642	1
	Os usos de documentos de arquivo na sala de aula	104	2
	Para colocar a paz em cena: teatro e cultura de paz	40	1
	REDEFOR	11.817	13
	PROFORT	4.444	3
	Inglês online	91.764	3
	Introdução aos Direitos Humanos	5.704	3
Totais		183.635	39
Total geral		**243.352**	**75**

Gráfico 4 – Comparativo de inscrições – Formação continuada – 2012/2013



7. Prêmio Intercâmbio Internacional

O Prêmio Intercâmbio Internacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo insere-se no escopo da lei nº 14.923, de 28 de dezembro de 2012, no artigo 3º, incisos II e III, regulamentada pelo decreto nº 59.504/13, que prevê a premiação, colocação e monitoramento dos seguintes participantes em cursos intensivos de idiomas no exterior: alunos dos cursos de espanhol ou francês do Centro de Estudos de Línguas (CEL), que estiverem cursando a partir do 1º estágio do nível II do curso no ano da realização do evento; e alunos do curso de Inglês do CEL, que mantém, na Diretoria de Ensino, no mínimo 100 alunos matriculados e frequentes no ano da realização do evento.

O objetivo do prêmio é que, por meio de um intercâmbio internacional, os alunos dos CELs tenham a oportunidade de vivenciar a heterogeneidade de costumes e hábitos culturais de outros povos, ampliando seus conhecimentos e saberes. Esta experiência será posteriormente refletida em seu desempenho, potencializando suas oportunidades de inserção no mercado de trabalho.

Em si, o prêmio é um curso intensivo de língua estrangeira no idioma oficial do país de destino, homologado pela Secretaria da Educação e estabelecido em edital, promovido exclusivamente por um dos seguintes tipos de instituição de ensino: universidade, faculdade, *colleges*, sendo estas públicas ou privadas, ou escolas de idiomas, reconhecidas e certificadas por instituições competentes no país de destino, com experiência comprovada no ensino do idioma em questão.

No ano de 2013, os 225 CELs no Estado de São Paulo atendiam 65.623 alunos da rede estadual, nos cursos de alemão, espanhol, francês, inglês, italiano, japonês e mandarim. Deste total, 61.639 alunos estão matriculados nos cursos de espanhol, francês e inglês. Estes são os três idiomas com maior

demanda, motivo pelo qual foram contemplados na primeira edição. Deste total, o público-alvo da primeira edição compreendeu 22.210 alunos do nível II de espanhol e francês, e os matriculados e frequentes no curso de inglês do CEL em 2013.

De acordo com critérios elaborados pela Equipe de línguas estrangeiras modernas, foi definido o total de 356 vagas para o Prêmio Intercâmbio Internacional, distribuídas entre 62 diretorias de Ensino.

No quadro abaixo, temos uma síntese dos números. Vejamos:

Quadro 3 – Síntese – alunos intercambistas – Prêmio Intercâmbio Internacional 2013/2014

Destino	1º de dezembro de 2013 a 20 de dezembro de 2013	2 de janeiro de 2014 a 22 de janeiro de 2014
Argentina	128	128
França	40	
Inglaterra	60	
total	228 alunos	128 alunos
total geral: 356		

Segundo as exigências para o acesso, os inscritos no prêmio foram submetidos a um processo de seleção e classificação, com critérios estabelecidos em regulamento, a cargo de uma comissão especial na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. A aplicação e correção das provas foram feitas pela comissão regional na Diretoria de Ensino.

As provas tiveram caráter classificatório, consistindo de vinte questões de múltipla escolha, com cinco alternativas cada, sobre o idioma do país de destino, e de uma questão dissertativa, para avaliação da capacidade de expressão do aluno na modalidade escrita e no uso da norma-padrão em língua portuguesa.

Em um primeiro momento, no dia 1º de dezembro de 2013, no Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, ocorreram os embarques de 228 alunos do CEL, para os seguintes destinos:

- Argentina: 128 alunos do curso de espanhol;
- França: 40 alunos do curso de francês;
- Inglaterra: 60 alunos do curso de inglês.

O retorno dos 228 alunos ao Brasil ocorreu no dia 20 de dezembro de 2013.

No início de 2014, precisamente no dia 2 de janeiro de 2014, no Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, outros 128 alunos do curso de espanhol embarcaram para a Argentina, retornando ao Brasil no dia 22 de janeiro de 2014.

A segunda edição do prêmio está prevista para junho de 2014, quando serão contemplados 219 alunos dos CELs de espanhol, francês e inglês de 82 diretorias de Ensino, de acordo com critérios de distribuição previstos em edital próprio. Do total, 139 alunos irão para a Espanha, 20 para a França e 60 para a Inglaterra.

8. Considerações finais

Não é segredo para ninguém que temos ainda – Governo do Estado, Secretaria da Educação, rede estadual, e a sociedade como um todo– um caminho quilométrico a percorrer. Mas insisto: com todas as dificuldades comuns a uma rede pública tão grande e complexa como a que temos, estamos avançando.

Os desafios são da rede, mas também são da sociedade como um todo. São igualmente da sociedade mediante o seu direito e o seu dever de delas– rede e unidade escolar– estar mais próxima do que nunca. É da sociedade que deve partir a pressão

legítima em favor da continuidade de programas e projetos exitosos, ações que consolidem o diálogo com as instituições, e o apoio da melhor forma possível à vida de estudo dos filhos.

Os desafios são sim da rede, mas também são desafios da sociedade e são desafios dos governos que se sucedem e dos parlamentos que se alternam. São Paulo, há tempos, não cessa seus esforços na busca do erro mínimo e do acerto máximo.

A acomodação estampada na falta de compromisso é proibida como proibida é a insistência de não se buscar a(s) causa(s) do(s) defeito(s) e seus efeitos. Lembrando Shakespeare (Polonius, em Hamlet, 1981 p 243):

> *E resta agora descobrirmos a causa deste efeito, – Ou antes a razão deste defeito; Pois esse efeito defeituoso há de ter causa...*

E tomar para si os desafios, no âmbito da SEE e de seus profissionais, é dar continuidade ao processo de profissionalização de nossas condutas e atos, uma vez que trará efeitos positivos a toda medida administrativa concebida e executada, e a qualquer política pública por nós capitaneada em prol, sempre e sempre, das nossas unidades escolares e seu público de profissionais, de jovens e de crianças.

Pelos resultados aferidos até aqui, pelo conjunto favorável de manifestações constantemente monitorado e registrado, do governador aos familiares de estudantes, dos dirigentes aos alunos mesmos, dos professores, supervisores e de seus auxiliares, tais desafios devem traduzir-se: 1. Em esforços ininterruptos em favor da consolidação do diálogo franco e correto com todos os profissionais da rede,como fizemos durante os anos de 2011 e 2012, com as reuniões dos Polos e com as reuniões devolutivas; 2. Em continuar trabalhando pelas escolas regulares; 3. Em consolidar o Novo modelo de escola de tempo integral, nos moldes mesmos em que vem sendo aplicado; 4. Em hipotecar apoio incondicional ao Programa Vence, que começa a dar um sentido de fato ao ensino médio e ensino fundamental (anos finais); 5. Continuar conjugando esforços em busca da melhoria de nossas escolas prioritárias, ainda necessitadas de atenção e zelo.

REFERÊNCIAS

SEE/SP. Coordenadoria de Gestão da Educação Básica. **Diretrizes do Programa Ensino Integral**. São Paulo: SEE/SP, 2011.

SEE/SP. Coordenadoria de Gestão da Educação Básica. **Diretrizes e Estratégias. Programa Novas Tecnologias, Novas Possibilidades**. NOGUEIRA BATISTA FILHO, Olavo (Coord.). São Paulo: SEE/SP, 2014.

VOORWALD, H.; PALMA FILHO, J. C. **Políticas Públicas e Educação: diálogo e compromisso**. São Paulo: SEE/SP – IMESP, 2013. 207p.

Autores e Organizadores

autores e organizadores

Alison Pablo de Oliveira

É mestrando em Teoria Econômica pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP). Possui graduação em Economia pela mesma instituição (2012). Além disso, trabalhou no Centro de Políticas Públicas do Insper e na Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). Suas áreas de interesse são: educação, mercado de trabalho, distribuição de renda e avaliação de políticas.

Ana Maria de Paiva Franco

É professora adjunta do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Possui graduação em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (1998), mestrado em Economia pela Universidade de Brasília (2002) e doutorado em Teoria Econômica pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (2009). Suas áreas de interesse são: economia social aplicada, economia da educação, avaliação de impacto de políticas e microeconometria.

André Portela Souza

É professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, coordenador do Centro de Microeconomia Aplicada (C-Micro) da mesma instituição, diretor do Centro Clear para o Brasil e África Lusófona e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia do Trabalho e Desenvolvimento Econômico, atuando principalmente nos seguintes temas: mercado de trabalho, previdência social, desigualdade, pobreza, educação, trabalho infantil e avaliação de políticas públicas.

Andrea Zaitune Curi

É doutora em Economia pela Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas (EESP-FGV SP). Mestre em economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Tem mais de oito anos de experiência em consultoria econômica. É especialista na

área de pesquisa econômica, com ênfase em métodos e modelos matemáticos, econométricos e estatísticos, atuando principalmente nas áreas de inteligência de mercado, estimação e projeção de demanda, regulação e defesa da concorrência. Durante o mestrado e o doutorado elaborou vários artigos com foco principalmente na importância da educação no Brasil. Alguns abordaram questões relativas ao mercado de trabalho. Vários deles foram apresentados no Encontro Nacional de Economia (Anpec) e no Encontro Latino Americano (Lacea) e estão publicados em revistas como Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE-IPEA) e Estudos Econômicos (Instituto de Pesquisas Econômicas da FEA-USP).

Barjas Negri

É economista pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep) e mestre e doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), onde também foi professor e pesquisador do Núcleo de Economia Social, Urbano e Regional (Nesur) do Instituto de Economia. Foi presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão do Ministério da Educação, secretário-executivo do Ministério da Saúde e ministro da Saúde no governo Fernando Henrique Cardoso. Foi secretário de Educação e de Planejamento de Piracicaba (SP), e prefeito do mesmo município por dois mandatos consecutivos. Foi secretário de Habitação do Estado de São Paulo e atualmente preside a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) do Governo do Estado de São Paulo. É autor de publicações acadêmicas e livros nas áreas de urbanização, industrialização, saúde e educação.

Cibele Yahn de Andrade

É pesquisadora. Graduou-se bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) e é pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/Unicamp) desde 1986. Trabalhou como coordenadora, na Unicamp, do programa Oreal/Unesco Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe Red Regional de Innovaciones Educativas no Brasil (2003/2006). Foi representante da Universidade Estadual

de Campinas na Ouvidoria da Prefeitura Municipal de Campinas (2009/2013). É membro do Comitê Deliberativo do Observatório de Educação da Fundação das Entidades Assistenciais de Campinas (Feac). Dedica-se à pesquisa em políticas públicas sociais na área de educação, especialmente no estudo do perfil da oferta e demanda no ensino superior no Brasil.

Gilda Figueiredo Portugal Gouvêa

É graduada em Ciências Sociais pela Universidade Católica de São Paulo (1967). Tem mestrado em Ciências Humanas pela Universidade de São Paulo (USP) (1971) e doutorado em Ciências Sociais pela Unicamp (1994). Fez pós graduação na Cornell University, nos Estados Unidos. (1971-1974). É professora colaboradora do Departamento de Sociologia da Unicamp, consultora do colégio e do Centro Universitário FECAP-SP, vice presidente do Conselho Consultivo do Centro Ruth Cardoso e membro do Conselho Curador da Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso. É pesquisadora com ênfase em Teoria Sociológica e Políticas Públicas, Educação, Lutas Sociais Contemporâneas, Tecnologias de Informação e seu impacto nas relações sociais. Como servidora pública, foi chefe de gabinete da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (1984-1985), da Secretaria de Governo do Estado de São Paulo (1985-1987), delegada do Ministério da Educação em São Paulo (1995-1999), ministra da Educação – interina (1995), assessora do ministro da Educação (1999/2002) e assessora do secretário da Educação de São Paulo (2007- 2011).

Guiomar Namo de Mello

É doutora em Educação pela PUC-SP, e fez estudos de pós-doutorado na Universidade de Londres, Inglaterra. Foi pesquisadora, professora universitária, secretária de Educação do Município de São Paulo, deputada estadual, especialista em Educação do Banco Mundial e do BID, diretora executiva da Fundação Victor Civita. Nos anos recentes, colaborou com a elaboração da Proposta curricular do ensino público estadual paulista e com a implementação do Redefor, programa de educação continuada para os professores estaduais, voltado para a

implementação do novo currículo. Diretora da Escola Brasileira de Professores (Ebrap), presta consultoria a desenvolvimento curricular e organização pedagógica de sistemas e escolas públicas e a projetos de formação de professores da ed

Herman Voorwald

É secretário da Educação do Estado de São Paulo desde janeiro de 2011. Graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP) (1979), é mestre em Engenharia Mecânica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) (1983) e doutor em Engenharia Mecânica pela Universidade Estadual de Campinas (1988). Foi reitor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, onde é professor titular, com vínculo e enquadramento funcional em produtividade e pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). É membro do Conselho Superior da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e do Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta. Ainda no setor público, concluiu o *Management in the public sector na Ecole Nationale D'Administration de France*.

Ilona Becskehazy

É mestre em Educação pela PUC do Rio de Janeiro e doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Tem especialização em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo. Atuou em instituições sem fins lucrativos na área de educação por 16 anos, desenhando e operando projetos de bolsas de estudo para diferentes públicos, formação de gestores escolares e estudos de políticas públicas. Sua dissertação teve como foco a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo.

Maria Alice Aguiar Remy

É pesquisadora do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit) do Instituto de Economia da Unicamp. É doutora e mestre em Desenvolvimento Econômico (Unicamp) e graduada na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Tem experiência na área de Economia

do Trabalho e Estrutura Social, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento econômico, mercado de trabalho, estrutura social e gastos das famílias brasileiras em educação.

Maria Inês Fini

É doutora em Educação, especialista em Currículo e Avaliação Educacional e fundadora da Faculdade de Educação da Unicamp onde exerceu cargos acadêmicos e administrativos, desenvolveu pesquisas e publicou trabalhos, orientou teses e dissertações, desenvolveu projetos para escolas, prefeituras e organizações sociais. No Ministério da Educação/Inep, de 1996 a 2002, foi diretora de Avaliação para Certificação de Competências, responsável pelo projeto técnico do Enem, do Encceja, diretora do Pisa no Brasil e gestora desses exames até 2002. Foi consultora da Secretaria Municipal da Educação de São Paulo para elaboração do projeto técnico da Prova São Paulo em 2006. Coordenou o Projeto São Paulo Faz Escola/SP e a reformulação do Saresp/SP de 2007 até 2010. Atualmente é diretora da Educare – Empresa Especializada em Desenvolvimento de Projetos Educacionais, diretora pedagógica do Grupo São Leopoldo Mandic; consultora do Observatório da Educação de Campinas e consultora da Abril Educação para avaliação.

Mariza Abreu

É formada em História e Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi professora na rede estadual e privada no Rio Grande do Sul, (1979/1991), diretora do Cpers e da CNTE, (1987/1991), consultora legislativa concursada na área de educação da Câmara dos Deputados, (1991/2011), secretária de Educação de Caxias do Sul, presidente da Undime/RS (2005/2006), secretária da Educação do Rio Grande do Sul e vice-presidente da Região Sul do Consed (2007/2009). Participa da Comissão Técnica do Todos pela Educação e é consultora na área da educação da CNM. Autora e coautora de livros e artigos na área da educação. Coautora do livro A luta dos professores gaúchos de 1979 a 1991: o difícil aprendizado da democracia. (POA: L&PM, 1982) e do Plano de carreira e remuneração do Magistério Público: LDB, Fundef e diretrizes nacionais e

nova concepção de carreira.(BSB: Fundescola/MEC, 2000). Autora do livro Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB. (Ijuí: Ed. UNIJuí, 1999) e do livro Boa Escola para Todos: Gestão da educação e debate sobre valorização dos professores no Rio Grande do Sul – 2007 a 2

Maria Helena Guimarães de Castro

É socióloga. É diretora executiva da Fundação Seade, professora aposentada da Unicamp e ocupou diversos cargos públicos, entre eles a presidência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), a Secretaria Nacional de Educação Superior e a Secretaria-Executiva do Ministério da Educação. Foi responsável pela organização e implantação dos sistemas nacionais de avaliação educacional, o Exame Nacional de Cursos (Provão), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e pela implantação do Sistema Nacional de Informação Educacional, que abrange os censos escolares e a produção de estatísticas educacionais. No Governo do Estado de São Paulo, Maria Helena foi titular das pastas de Educação, Desenvolvimento Social, e da Ciência e Tecnologia. Também presidiu conselhos e comissões em organismos nacionais e internacionais, coordenou e publicou dezenas de pesquisas, trabalhos e artigos que enfocam políticas públicas, particularmente aquelas voltadas à educação e ao desenvolvimento social. Atualmente, além da diretoria executiva da Fundação Seade, atua como membro do Conselho Estadual de Educação de São Paulo e do Conselho Científico da Associação Brasileira de Avaliação Educacional e participa do Comitê Técnico do movimento Todos pela Educação. Desde 2005 é membro da Academia Brasileira de Educação.

Naércio Menezes Filho

É PhD em Economia pela University College London, professor titular da cátedra IFB e coordenador do Centro de Políticas Públicas do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), professor associado da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP), consultor da Fundação Itaú Social e colunista do jornal Valor Econômico.

autores e organizadores

Priscilla Albuquerque Tavares

É doutora em Economia pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV). Mestre e bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). É professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, especialista em Economia da Educação e autora de artigos acadêmicos nesta área. Foi consultora técnica da ONU, Pnud, Inep, Fundação Cesgranrio, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann e assessora técnica da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

Rafael Camelo

É economista formado pela Universidade de São Paulo (USP), com mestrado na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), onde também cursa doutorado em Economia. Atualmente é assessor técnico da diretoria executiva da Fundação Seade, pesquisador assistente e professor da Escola de Economia de São Paulo (FGV). Sua pesquisa concentra-se nas áreas de Economia da Educação e Avaliação de Políticas Públicas.

Rose Neubauer

É especialista em educação pública, políticas educacionais, currículo e avaliação. Professora doutora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) até 2008. Exerceu entre outros cargos os de Secretária da Educação do Estado de São Paulo (1995 a 2002), pesquisadora da Fundação Carlos Chagas (1975 a 2003) e chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (1983-1985). É graduada em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (USP) com mestrado em Psicologia da Educação e doutorado em Educação pela PUC/São Paulo. É membro do Conselho Estadual de Educação e da Academia Paulista de Educação e diretora-presidente do Instituto de Protagonismo Jovem e Educação– Protagonistes, instituição sem fins lucrativos, com várias pesquisas realizadas para a Fundação Lehman, Fundação Bradesco, e com a Fundação Carlos Chagas sobre o ensino médio em estados brasileiros para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Publicou vários livros e artigos em periódicos acadêmicos e jornais. Tem intensa participação em seminários e congressos.

autores e organizadores

Simon Schwartzman

É pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) no Rio de Janeiro e membro da Academia Brasileira de Ciências. Estudou Sociologia e Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais e na Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (FLACSO, Chile) e é doutor em Ciências Políticas pela Universidade da Califórnia, Berkeley. Foi professor de Ciência Política e diretor científico do Núcleo de Pesquisas sobre no Ensino Superior na Universidade de São Paulo (USP) entre 1990 e 1994, e presidente do IBGE entre 1994 e 1998. É autor de A Via Democrática: Como o Desenvolvimento Econômico e Social Ocorre no Brasil (Elsevier, 2014); Brasil: A Nova Agenda Social (com Edmar Bacha, Editores). Rio de Janeiro, LTC, 2011; Políticas Educacionais e Coesão Social – Uma Agenda latino-americana (com Cristian Cox), Rio de Janeiro, El

Stella Maria Barberá da Silva Telles

É pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp. Graduada em Estatística (1997) e doutorada em Demografia (2003) pela Unicamp. Fez cursos de extensão na Universidade de Michigan, em 1993. Possui experiência na área de estudos de Políticas Públicas e de População com atuação em: desigualdades no acesso à educação, políticas de combate à pobreza, transferência de renda, acesso à saúde e métodos quantitativos aplicados às políticas sociais. Também tem atuado em projetos de avaliação continuada de programas e políticas sociais. Em 2013 organizou o fórum Educação e Juventude: Novas possibilidades para o ensino médio, na Unicamp.

Anexo estatístico

ANEXO ESTATÍSTICO

Este anexo reúne alguns dos principais indicadores educacionais do Estado de São Paulo e de suas regiões, apresentados de forma comparada a indicadores semelhantes para o Brasil. Tem como base a série história do Censo Escolar e aponta dimensões como a evolução do número de matrículas, a distorção idade-série, os níveis de cobertura e de qualificação de docentes para o período compreendido entre os anos 1998 e 2012 e para diferentes níveis de ensino. Em resumo, são indicadores consagrados e de grande relevância para a gestão das políticas educacionais no Estado de São Paulo.

Índice de tabelas do anexo estatístico – Livro FDE

Tabela	Título	Abrangência	Período
Tabela 1	Matrículas na creche, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 2	Matrículas na creche, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 3	Matrículas na pré-escola, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 4	Matrículas na pré-escola, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 5	Matrículas na educação infantil (1), segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 6	Matrículas na educação infantil (1), segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 7	Matrículas no 1º ciclo do ensino fundamental (1), segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 8	Matrículas no 1º ciclo do ensino fundamental (1), segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 9	Matrículas no 2º ciclo do ensino fundamental (1), segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 10	Matrículas no 2º ciclo do ensino fundamental (1), segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 11	Matrículas no ensino fundamental, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 12	Matrículas no ensino fundamental, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 13	Matrículas no ensino médio, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 14	Matrículas no ensino médio, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 15	Matrículas no ensino fundamental noturno, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 16	Matrículas no ensino fundamental noturno, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 17	Matrículas no ensino médio noturno, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 18	Matrículas no ensino médio noturno, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 19	Taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 20	Taxas de distorção idade-série do ensino fundamental, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 21	Taxas de distorção idade-série no ensino médio, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 22	Taxas de distorção idade-série no ensino médio, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 23	Taxas de atendimento, por faixa etária	Brasil, ESP e RA	2007 e 2012
Tabela 24	Taxas de escolarização bruta, por nível de ensino	Brasil, ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 25	Taxas de escolarização líquida, por nível de ensino	Brasil, ESP e RA	2007 e 2012
Tabela 26	Proporção de docentes da educação infantil (1) com nível superior, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 27	Proporção de docentes da educação infantil (1) com nível superior, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 28	Proporção de docentes do ensino fundamental com nível superior, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 29	Proporção de docentes do ensino fundamental com nível superior, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 30	Proporção de docentes do ensino médio com nível superior, segundo dependência administrativa	Brasil e ESP	1998, 2002, 2007 e 2012
Tabela 31	Proporção de docentes do ensino médio com nível superior, segundo dependência administrativa	ESP e RA	1998, 2002, 2007 e 2012

Tabela 1
Matrículas na creche, segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Números absolutos				
Brasil	**381.804**	**1.152.511**	**1.579.581**	**2.540.791**
Rede pública	249.776	697.087	1.050.295	1.611.054
Rede conveniada	28.010	209.504	421.325	459.428
Rede privada	104.018	245.920	107.961	470.309
Estado de São Paulo	**87.738**	**298.520**	**409.780**	**837.453**
Rede pública	63.727	151.672	232.928	446.587
Rede conveniada	901	80.546	128.644	238.403
Rede privada	23.110	66.302	48.208	152.463
Brasil sem Estado de São Paulo	**294.066**	**853.991**	**1.169.801**	**1.703.338**
Rede pública	186.049	545.415	817.367	1.164.467
Rede conveniada	27.109	128.958	292.681	221.025
Rede privada	80.908	179.618	59.753	317.846
Em porcentagem				
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede pública	65,4	60,5	66,5	63,4
Rede conveniada	7,3	18,2	26,7	18,1
Rede privada	27,2	21,3	6,8	18,5
Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede pública	72,6	50,8	56,8	53,3
Rede conveniada	1,0	27,0	31,4	28,5
Rede privada	26,3	22,2	11,8	18,2
Brasil sem Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede pública	63,3	63,9	69,9	68,4
Rede conveniada	9,2	15,1	25,0	13,0
Rede privada	27,5	21,0	5,1	18,7

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 2
Matrículas na creche, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Estado de São Paulo	**87.738**	**298.520**	**409.780**	**837.453**
Rede pública	63.727	151.672	232.928	446.587
Rede conveniada	901	80.546	128.644	238.403
Rede privada	23.110	66.302	48.208	152.463
Região Administrativa de Araçatuba	**2.649**	**7.658**	**7.724**	**15.140**
Rede pública	2.312	5.662	5.921	12.156
Rede conveniada	-	381	1.165	1.547
Rede privada	337	1.615	638	1.437
Região Administrativa de Barretos	**1.137**	**4.632**	**5.192**	**8.825**
Rede pública	1.073	2.801	4.048	7.347
Rede conveniada	-	599	1.144	732
Rede privada	64	1.232	-	746
Região Administrativa de Bauru	**2.926**	**10.978**	**9.394**	**19.742**
Rede pública	2.465	6.056	5.933	12.389
Rede conveniada	-	2.633	2.682	3.661
Rede privada	461	2.289	779	3.692
Região Administrativa de Campinas	**21.158**	**41.907**	**61.841**	**129.292**
Rede pública	18.606	31.300	44.941	93.547
Rede conveniada	-	2.623	15.918	13.042
Rede privada	2.552	7.984	982	22.703
Região Administrativa Central	**3.412**	**7.838**	**14.536**	**20.967**
Rede pública	3.011	5.772	12.272	17.015
Rede conveniada	-	1.009	2.209	1.185
Rede privada	401	1.057	55	2.767
Região Administrativa de Franca	**1.777**	**5.221**	**6.353**	**11.725**
Rede pública	1.043	2.343	2.933	5.002
Rede conveniada	168	1.527	3.092	4.391
Rede privada	566	1.351	328	2.332
Região Administrativa de Marília	**6.317**	**11.203**	**10.887**	**18.787**
Rede pública	5.581	8.004	8.608	14.964
Rede conveniada	-	1.820	2.256	1.933
Rede privada	736	1.379	23	1.890

continua

continuação

Tabela 2
Matrículas na creche, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Administrativa de Presidente Prudente	**2.949**	**8.241**	**8.506**	**14.265**
Rede pública	2.702	5.455	6.340	10.925
Rede conveniada	90	1.393	1.426	1.812
Rede privada	157	1.393	740	1.528
Região Metropolitana da Baixada Santista	**1.700**	**12.395**	**17.509**	**34.822**
Rede pública	464	7.148	10.172	21.033
Rede conveniada	-	2.256	6.983	5.814
Rede privada	1.236	2.991	354	7.975
Região Metropolitana de São Paulo	**20.709**	**135.712**	**187.510**	**413.823**
Rede pública	7.285	46.393	79.457	152.342
Rede conveniada	511	56.247	70.482	181.376
Rede privada	12.913	33.072	37.571	80.105
Região Administrativa de Registro	**482**	**1.212**	**1.578**	**3.218**
Rede pública	473	1.111	1.412	2.793
Rede conveniada	-	-	166	123
Rede privada	9	101	-	302
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**3.043**	**8.335**	**11.647**	**26.733**
Rede pública	2.306	5.312	7.486	18.777
Rede conveniada	77	416	3.802	1.727
Rede privada	660	2.607	359	6.229
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**5.915**	**13.212**	**16.847**	**29.696**
Rede pública	5.181	6.943	9.177	16.902
Rede conveniada	-	3.961	3.214	8.533
Rede privada	734	2.308	4.456	4.261
Região Administrativa de São José dos Campos	**5.378**	**12.392**	**23.696**	**39.558**
Rede pública	4.294	7.891	14.814	22.827
Rede conveniada	55	1.637	7.900	7.772
Rede privada	1.029	2.864	982	8.959
Região Administrativa de Sorocaba	**8.186**	**17.584**	**26.560**	**50.860**
Rede pública	6.931	9.481	19.414	38.568
Rede conveniada	-	4.044	6.205	4.755
Rede privada	1.255	4.059	941	7.537

Fonte: MEC/Inep. Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 3
Matrículas na pré-escola, segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Números absolutos				
Brasil	**4.111.120**	**4.977.847**	**4.930.287**	**4.754.721**
Rede pública	3.102.371	3.632.573	3.898.095	3.579.074
Rede conveniada	100.177	271.345	839.469	266.021
Rede privada	908.572	1.073.929	192.723	909.626
Estado de São Paulo	**1.054.578**	**1.276.434**	**1.240.217**	**1.014.809**
Rede pública	892.356	1.005.192	1.003.185	805.568
Rede conveniada	2.101	60.655	191.543	31.132
Rede privada	160.121	210.587	45.489	178.109
Brasil sem Estado de São Paulo	**3.056.542**	**3.701.413**	**3.690.070**	**3.739.912**
Rede pública	2.210.015	2.627.381	2.894.910	2.773.506
Rede conveniada	98.076	210.690	647.926	234.889
Rede privada	748.451	863.342	147.234	731.517
Em porcentagem				
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede pública	75,5	73,0	79,1	75,3
Rede conveniada	2,4	5,5	17,0	5,6
Rede privada	22,1	21,6	3,9	19,1
Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede pública	84,6	78,8	80,9	79,4
Rede conveniada	0,2	4,8	15,4	3,1
Rede privada	15,2	16,5	3,7	17,6
Brasil sem Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede pública	72,3	71,0	78,5	74,2
Rede conveniada	3,2	5,7	17,6	6,3
Rede privada	24,5	23,3	4,0	19,6

Fonte: MEC/Inep. Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 4
Matrículas na pré-escola, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Estado de São Paulo	**1.054.578**	**1.276.434**	**1.240.217**	**1.014.809**
Rede pública	892.356	1.005.192	1.003.185	805.568
Rede conveniada	2.101	60.655	191.543	31.132
Rede privada	160.121	210.587	45.489	178.109
Região Administrativa de Araçatuba	**21.885**	**22.739**	**21.423**	**16.399**
Rede pública	19.732	19.130	18.902	14.364
Rede conveniada	-	706	1.810	317
Rede privada	2.153	2.903	711	1.718
Região Administrativa de Barretos	**9.303**	**10.724**	**10.407**	**9.555**
Rede pública	8.419	8.606	8.871	8.296
Rede conveniada	-	550	1.536	269
Rede privada	884	1.568	-	990
Região Administrativa de Bauru	**31.084**	**38.860**	**34.556**	**24.608**
Rede pública	28.389	32.680	29.363	19.578
Rede conveniada	-	2.290	4.329	1.341
Rede privada	2.695	3.890	864	3.689
Região Administrativa de Campinas	**158.308**	**196.283**	**181.199**	**154.305**
Rede pública	137.406	162.304	155.355	126.672
Rede conveniada	-	5.983	25.016	5.601
Rede privada	20.902	27.996	828	22.032
Região Administrativa Central	**29.424**	**34.086**	**25.373**	**22.206**
Rede pública	27.477	29.879	22.404	19.102
Rede conveniada	-	1.310	2.969	366
Rede privada	1.947	2.897	-	2.738
Região Administrativa de Franca	**18.484**	**21.398**	**21.307**	**18.359**
Rede pública	16.151	12.206	17.385	15.509
Rede conveniada	43	6.406	3.687	479
Rede privada	2.290	2.786	235	2.371
Região Administrativa de Marília	**30.768**	**35.279**	**31.048**	**22.456**
Rede pública	28.316	27.758	28.456	20.231
Rede conveniada	-	4.540	2.546	241
Rede privada	2.452	2.981	46	1.984

continua

continuação

Tabela 4
Matrículas na pré-escola, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Administrativa de Presidente Prudente	**20.546**	**24.669**	**22.572**	**17.604**
Rede pública	18.087	20.830	19.527	15.233
Rede conveniada	610	876	2.539	140
Rede privada	1.849	2.963	506	2.231
Região Metropolitana da Baixada Santista	**40.977**	**52.909**	**48.121**	**43.585**
Rede pública	32.595	40.019	37.493	32.937
Rede conveniada	54	2.642	10.211	2.607
Rede privada	8.328	10.248	417	8.041
Região Metropolitana de São Paulo	**485.716**	**583.499**	**613.440**	**486.403**
Rede pública	392.675	453.250	470.388	368.912
Rede conveniada	1.106	12.302	106.130	12.906
Rede privada	91.935	117.947	36.922	104.585
Região Administrativa de Registro	**5.392**	**8.399**	**8.997**	**6.912**
Rede pública	4.755	7.258	8.688	6.400
Rede conveniada	-	580	309	-
Rede privada	637	561	-	512
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**31.657**	**38.053**	**37.868**	**30.646**
Rede pública	26.231	29.075	30.009	23.190
Rede conveniada	108	929	7.463	1.423
Rede privada	5.318	8.049	396	6.033
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**35.762**	**45.238**	**36.952**	**32.143**
Rede pública	32.445	33.299	29.970	27.206
Rede conveniada	-	6.689	4.015	592
Rede privada	3.317	5.250	2.967	4.345
Região Administrativa de São José dos Campos	**57.820**	**71.413**	**61.702**	**57.255**
Rede pública	49.296	56.347	49.978	44.223
Rede conveniada	180	4.201	10.755	3.529
Rede privada	8.344	10.865	969	9.503
Região Administrativa de Sorocaba	**77.452**	**92.885**	**85.252**	**72.373**
Rede pública	70.382	72.551	76.396	63.715
Rede conveniada	-	10.651	8.228	1.321
Rede privada	7.070	9.683	628	7.337

Fonte: MEC/Inep. Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 5
Matrículas na educação infantil[1], segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Números absolutos				
Brasil	**4.492.924**	**6.130.358**	**6.509.868**	**7.295.512**
Rede pública	3.352.147	4.329.660	4.948.390	5.190.128
Rede conveniada	128.187	480.849	1.260.794	725.449
Rede privada	1.012.590	1.319.849	300.684	1.379.935
Estado de São Paulo	**1.142.316**	**1.574.954**	**1.649.997**	**1.852.262**
Rede pública	956.083	1.156.864	1.236.113	1.252.155
Rede conveniada	3.002	141.201	320.187	269.535
Rede privada	183.231	276.889	93.697	330.572
Brasil sem Estado de São Paulo	**3.350.608**	**4.555.404**	**4.859.871**	**5.443.250**
Rede pública	2.396.064	3.172.796	3.712.277	3.937.973
Rede conveniada	125.185	339.648	940.607	455.914
Rede privada	829.359	1.042.960	206.987	1.049.363
Em porcentagem				
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede pública	74,6	70,6	76,0	71,1
Rede conveniada	2,9	7,8	19,4	9,9
Rede privada	22,5	21,5	4,6	18,9
Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede pública	83,7	73,5	74,9	67,6
Rede conveniada	0,3	9,0	19,4	14,6
Rede privada	16,0	17,6	5,7	17,8
Brasil sem Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede pública	71,5	69,6	76,4	72,3
Rede conveniada	3,7	7,5	19,4	8,4
Rede privada	24,8	22,9	4,3	19,3

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Inclui creche e pré-escola.

Tabela 6
Matrículas na educação infantil[1], segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Estado de São Paulo	**1.142.316**	**1.574.954**	**1.649.997**	**1.852.262**
Rede pública	956.083	1.156.864	1.236.113	1.252.155
Rede conveniada	3.002	141.201	320.187	269.535
Rede privada	183.231	276.889	93.697	330.572
Região Administrativa de Araçatuba	**24.534**	**30.397**	**29.147**	**31.539**
Rede pública	22.044	24.792	24.823	26.520
Rede conveniada	-	1.087	2.975	1.864
Rede privada	2.490	4.518	1.349	3.155
Região Administrativa de Barretos	**10.440**	**15.356**	**15.599**	**18.380**
Rede pública	9.492	11.407	12.919	15.643
Rede conveniada	-	1.149	2.680	1.001
Rede privada	948	2.800	-	1.736
Região Administrativa de Bauru	**34.010**	**49.838**	**43.950**	**44.350**
Rede pública	30.854	38.736	35.296	31.967
Rede conveniada	-	4.923	7.011	5.002
Rede privada	3.156	6.179	1.643	7.381
Região Administrativa de Campinas	**179.466**	**238.190**	**243.040**	**283.597**
Rede pública	156.012	193.604	200.296	220.219
Rede conveniada	-	8.606	40.934	18.643
Rede privada	23.454	35.980	1.810	44.735
Região Administrativa Central	**32.836**	**41.924**	**39.909**	**43.173**
Rede pública	30.488	35.651	34.676	36.117
Rede conveniada	-	2.319	5.178	1.551
Rede privada	2.348	3.954	55	5.505
Região Administrativa de Franca	**20.261**	**26.619**	**27.660**	**30.084**
Rede pública	17.194	14.549	20.318	20.511
Rede conveniada	211	7.933	6.779	4.870
Rede privada	2.856	4.137	563	4.703
Região Administrativa de Marília	**37.085**	**46.482**	**41.935**	**41.243**
Rede pública	33.897	35.762	37.064	35.195
Rede conveniada	-	6.360	4.802	2.174
Rede privada	3.188	4.360	69	3.874
Região Administrativa de Presidente Prudente	**23.495**	**32.910**	**31.078**	**31.869**
Rede pública	20.789	26.285	25.867	26.158
Rede conveniada	700	2.269	3.965	1.952
Rede privada	2.006	4.356	1.246	3.759

continua

continuação

Tabela 6
Matrículas na educação infantil[1], segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Metropolitana da Baixada Santista	**42.677**	**65.304**	**65.630**	**78.407**
Rede pública	33.059	47.167	47.665	53.970
Rede conveniada	54	4.898	17.194	8.421
Rede privada	9.564	13.239	771	16.016
Região Metropolitana de São Paulo	**506.425**	**719.211**	**800.950**	**900.226**
Rede pública	399.960	499.643	549.845	521.254
Rede conveniada	1.617	68.549	176.612	194.282
Rede privada	104.848	151.019	74.493	184.690
Região Administrativa de Registro	**5.874**	**9.611**	**10.575**	**10.130**
Rede pública	5.228	8.369	10.100	9.193
Rede conveniada	-	580	475	123
Rede privada	646	662	-	814
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**34.700**	**46.388**	**49.515**	**57.379**
Rede pública	28.537	34.387	37.495	41.967
Rede conveniada	185	1.345	11.265	3.150
Rede privada	5.978	10.656	755	12.262
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**41.677**	**58.450**	**53.799**	**61.839**
Rede pública	37.626	40.242	39.147	44.108
Rede conveniada	-	10.650	7.229	9.125
Rede privada	4.051	7.558	7.423	8.606
Região Administrativa de São José dos Campos	**63.198**	**83.805**	**85.398**	**96.813**
Rede pública	53.590	64.238	64.792	67.050
Rede conveniada	235	5.838	18.655	11.301
Rede privada	9.373	13.729	1.951	18.462
Região Administrativa de Sorocaba	**85.638**	**110.469**	**111.812**	**123.233**
Rede pública	77.313	82.032	95.810	102.283
Rede conveniada	-	14.695	14.433	6.076
Rede privada	8.325	13.742	1.569	14.874

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Inclui creche e pré-escola.

Tabela 7
Matrículas no 1º ciclo do ensino fundamental[1], segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Números absolutos				
Brasil (2)	**21.333.330**	**19.380.387**	**17.782.368**	**16.016.030**
Rede municipal	11.927.316	12.515.438	12.137.517	10.916.770
Rede estadual	7.593.028	5.166.703	3.840.170	2.610.030
Rede privada	1.803.036	1.691.144	1.797.476	2.482.066
Estado de São Paulo (2)	**3.194.512**	**3.042.411**	**3.153.881**	**2.904.189**
Rede municipal	858.087	1.437.119	1.728.936	1.705.300
Rede estadual	1.946.850	1.229.390	976.764	663.646
Rede privada	389.575	375.708	447.959	535.040
Brasil sem Estado de São Paulo (2)	**18.138.818**	**16.337.976**	**14.628.487**	**13.111.841**
Rede municipal	11.069.229	11.078.319	10.408.581	9.211.470
Rede estadual	5.646.178	3.937.313	2.863.406	1.946.384
Rede privada	1.413.461	1.315.436	1.349.517	1.947.026
Em porcentagem				
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	55,9	64,6	68,3	68,2
Rede estadual	35,6	26,7	21,6	16,3
Rede privada	8,5	8,7	10,1	15,5
Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	26,9	47,2	54,8	58,7
Rede estadual	60,9	40,4	31,0	22,9
Rede privada	12,2	12,3	14,2	18,4
Brasil sem Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	61,0	67,8	71,2	70,3
Rede estadual	31,1	24,1	19,6	14,8
Rede privada	7,8	8,1	9,2	14,8

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Do 1º ao 5º ano (ou 1ª à 4ª série).
(2) Inclui rede federal.

Tabela 8
Matrículas no 1º ciclo do ensino fundamental[1], segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Estado de São Paulo (2)	**3.194.512**	**3.042.411**	**3.153.881**	**2.904.189**
Rede municipal	858.087	1.437.119	1.728.936	1.705.300
Rede estadual	1.946.850	1.229.390	976.764	663.646
Rede privada	389.575	375.708	447.959	535.040
Região Administrativa de Araçatuba	**50.779**	**48.783**	**47.389**	**43.903**
Rede municipal	11.199	30.361	35.916	36.285
Rede estadual	33.304	12.167	4.649	718
Rede privada	6.276	6.255	6.824	6.900
Região Administrativa de Barretos	**32.354**	**30.581**	**31.405**	**27.256**
Rede municipal	3.809	23.089	27.414	23.894
Rede estadual	25.616	4.661	761	-
Rede privada	2.929	2.831	3.230	3.362
Região Administrativa de Bauru	**75.824**	**73.260**	**72.966**	**69.796**
Rede municipal	11.201	27.639	34.726	44.591
Rede estadual	55.280	36.464	27.881	13.946
Rede privada	9.343	9.157	10.359	11.259
Região Administrativa de Campinas	**451.399**	**430.439**	**450.841**	**428.244**
Rede municipal	122.038	218.762	279.654	284.424
Rede estadual	277.406	158.746	107.268	70.625
Rede privada	51.955	52.931	63.919	73.195
Região Administrativa Central	**68.534**	**63.142**	**66.741**	**61.409**
Rede municipal	23.265	31.625	35.136	33.906
Rede estadual	37.390	23.979	22.805	17.699
Rede privada	7.879	7.538	8.800	9.804
Região Administrativa de Franca	**55.199**	**51.957**	**54.688**	**48.930**
Rede municipal	10.441	26.916	33.102	32.399
Rede estadual	39.930	19.991	15.786	9.895
Rede privada	4.828	5.050	5.800	6.636
Região Administrativa de Marília	**71.619**	**66.805**	**67.144**	**61.258**
Rede municipal	19.008	39.997	44.516	44.965
Rede estadual	46.040	20.227	15.548	8.537
Rede privada	6.571	6.581	7.080	7.756
Região Administrativa de Presidente Prudente	**63.184**	**59.720**	**56.671**	**51.581**
Rede municipal	17.272	34.752	37.797	41.176
Rede estadual	39.705	18.841	11.970	2.743
Rede privada	6.207	6.127	6.904	7.662

continua

continuação

Tabela 8
Matrículas no 1º ciclo do ensino fundamental[1], segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Metropolitana da Baixada Santista	**127.219**	**121.115**	**136.398**	**129.060**
Rede municipal	52.321	87.090	101.767	96.651
Rede estadual	57.917	18.226	15.652	9.517
Rede privada	16.981	15.799	18.979	22.892
Região Metropolitana de São Paulo (2)	**1.575.466**	**1.502.571**	**1.559.731**	**1.412.621**
Rede municipal	408.774	580.960	676.675	635.947
Rede estadual	954.882	720.842	639.501	474.711
Rede privada	211.810	200.575	243.333	301.760
Região Administrativa de Registro	**27.729**	**26.933**	**26.114**	**22.623**
Rede municipal	5.471	14.020	20.171	20.535
Rede estadual	20.778	11.553	4.371	341
Rede privada	1.480	1.360	1.572	1.747
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**91.733**	**85.671**	**89.057**	**87.561**
Rede municipal	24.267	44.963	51.267	55.072
Rede estadual	54.765	27.875	22.583	15.720
Rede privada	12.701	12.833	15.207	16.769
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**96.021**	**89.014**	**91.147**	**85.778**
Rede municipal	34.539	51.790	66.162	67.691
Rede estadual	50.495	26.378	13.407	4.246
Rede privada	10.987	10.846	11.578	13.841
Região Administrativa de São José dos Campos	**179.475**	**173.670**	**176.121**	**164.389**
Rede municipal	56.170	98.200	115.783	119.537
Rede estadual	102.376	55.872	37.017	17.328
Rede privada	20.929	19.598	23.321	27.524
Região Administrativa de Sorocaba	**227.977**	**218.750**	**227.468**	**209.780**
Rede municipal	58.312	126.955	168.850	168.227
Rede estadual	150.966	73.568	37.565	17.620
Rede privada	18.699	18.227	21.053	23.933

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Do 1º ao 5º ano (ou 1ª à 4ª série).
(2) Inclui rede federal.

Tabela 9
Matrículas no 2º ciclo do ensino fundamental[1], segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Números absolutos				
Brasil (2)	**14.459.224**	**15.769.975**	**14.339.905**	**13.686.468**
Rede municipal	3.186.353	5.137.705	5.433.849	5.406.388
Rede estadual	9.673.327	9.069.317	7.492.793	6.473.674
Rede privada	1.580.313	1.543.633	1.396.192	1.788.866
Estado de São Paulo	**3.200.326**	**2.951.474**	**2.863.698**	**2.861.714**
Rede municipal	336.732	497.982	584.360	629.447
Rede estadual	2.489.557	2.056.028	1.897.636	1.783.428
Rede privada	374.037	397.464	381.702	448.839
Brasil sem Estado de São Paulo (2)	**11.258.898**	**12.818.501**	**11.476.207**	**10.824.754**
Rede municipal	2.849.621	4.639.723	4.849.489	4.776.941
Rede estadual	7.183.770	7.013.289	5.595.157	4.690.246
Rede privada	1.206.276	1.146.169	1.014.490	1.340.027
Em porcentagem				
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	22,0	32,6	37,9	39,5
Rede estadual	66,9	57,5	52,3	47,3
Rede privada	10,9	9,8	9,7	13,1
Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	10,5	16,9	20,4	22,0
Rede estadual	77,8	69,7	66,3	62,3
Rede privada	11,7	13,5	13,3	15,7
Brasil sem Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	25,3	36,2	42,3	44,1
Rede estadual	63,8	54,7	48,8	43,3
Rede privada	10,7	8,9	8,8	12,4

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Do 6º ao 9º ano (ou 5ª à 8ª série).
(2) Inclui rede federal.

Tabela 10
Matrículas no 2º ciclo do ensino fundamental[1], segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Estado de São Paulo	**3.200.326**	**2.951.474**	**2.863.698**	**2.861.714**
Rede municipal	336.732	497.982	584.360	629.447
Rede estadual	2.489.557	2.056.028	1.897.636	1.783.428
Rede privada	374.037	397.464	381.702	448.839
Região Administrativa de Araçatuba	**57.036**	**48.958**	**46.451**	**43.342**
Rede municipal	169	1.442	1.861	2.141
Rede estadual	50.627	40.330	37.551	33.996
Rede privada	6.240	7.186	7.039	7.205
Região Administrativa de Barretos	**35.194**	**30.365**	**27.560**	**24.697**
Rede municipal	167	4.998	7.027	6.982
Rede estadual	32.174	22.039	17.013	14.452
Rede privada	2.853	3.328	3.520	3.263
Região Administrativa de Bauru	**78.763**	**71.794**	**69.102**	**66.953**
Rede municipal	2.447	3.188	4.805	5.820
Rede estadual	66.717	58.337	53.885	50.296
Rede privada	9.599	10.269	10.412	10.837
Região Administrativa de Campinas	**442.499**	**426.003**	**410.608**	**404.834**
Rede municipal	27.289	45.530	55.108	65.426
Rede estadual	363.588	321.621	295.939	273.540
Rede privada	51.622	58.852	59.561	65.868
Região Administrativa Central	**68.415**	**64.531**	**60.923**	**59.082**
Rede municipal	3.167	10.361	12.620	12.987
Rede estadual	57.474	45.423	39.723	36.866
Rede privada	7.774	8.747	8.580	9.229
Região Administrativa de Franca	**54.819**	**51.085**	**48.485**	**49.197**
Rede municipal	-	9.055	11.611	12.645
Rede estadual	49.952	36.342	30.941	30.649
Rede privada	4.867	5.688	5.933	5.903
Região Administrativa de Marília	**74.834**	**66.800**	**62.648**	**59.269**
Rede municipal	502	3.849	5.233	5.468
Rede estadual	67.070	54.756	49.923	45.233
Rede privada	7.262	8.195	7.492	8.568
Região Administrativa de Presidente Prudente	**67.996**	**60.454**	**56.647**	**50.630**
Rede municipal	992	4.385	5.921	5.474
Rede estadual	60.847	48.850	43.545	38.175
Rede privada	6.157	7.219	7.181	6.981

continua

continuação

Tabela 10
Matrículas no 2º ciclo do ensino fundamental[1], segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Metropolitana da Baixada Santista	**121.095**	**116.269**	**112.327**	**115.432**
Rede municipal	22.148	30.381	39.630	46.587
Rede estadual	83.566	69.775	57.142	49.914
Rede privada	15.381	16.113	15.555	18.931
Região Metropolitana de São Paulo	**1.587.658**	**1.438.801**	**1.418.100**	**1.443.179**
Rede municipal	246.310	279.224	296.041	298.605
Rede estadual	1.141.768	956.431	933.344	904.753
Rede privada	199.580	203.146	188.715	239.821
Região Administrativa de Registro	**26.419**	**24.568**	**23.504**	**22.457**
Rede municipal	-	485	770	827
Rede estadual	24.984	22.551	21.319	19.879
Rede privada	1.435	1.532	1.415	1.751
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**92.239**	**83.924**	**81.472**	**77.009**
Rede municipal	9.893	20.357	27.209	26.072
Rede estadual	69.928	49.827	40.299	37.017
Rede privada	12.418	13.740	13.964	13.920
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**103.343**	**93.700**	**86.091**	**80.932**
Rede municipal	1.949	9.455	16.011	18.468
Rede estadual	90.706	71.966	57.828	49.747
Rede privada	10.688	12.279	12.252	12.717
Região Administrativa de São José dos Campos	**179.143**	**167.568**	**159.641**	**159.285**
Rede municipal	14.892	39.199	53.804	66.836
Rede estadual	143.980	107.874	85.542	70.122
Rede privada	20.271	20.495	20.295	22.327
Região Administrativa de Sorocaba	**210.873**	**206.654**	**200.139**	**205.416**
Rede municipal	6.807	36.073	46.709	55.109
Rede estadual	186.176	149.906	133.642	128.789
Rede privada	17.890	20.675	19.788	21.518

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Do 6º ao 9º ano (ou 5ª à 8ª série).

Tabela 11
Matrículas no ensino fundamental, segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Números absolutos				
Brasil (1)	**35.792.554**	**35.150.362**	**32.122.273**	**29.702.498**
Rede municipal	15.113.669	17.653.143	17.571.366	16.323.158
Rede estadual	17.266.355	14.236.020	11.332.963	9.083.704
Rede privada	3.383.349	3.234.777	3.193.668	4.270.932
Estado de São Paulo (1)	**6.394.838**	**5.993.885**	**6.017.579**	**5.765.903**
Rede municipal	1.194.819	1.935.101	2.313.296	2.334.747
Rede estadual	4.436.407	3.285.418	2.874.400	2.447.074
Rede privada	763.612	773.172	829.661	983.879
Brasil sem Estado de São Paulo (1)	**29.397.716**	**29.156.477**	**26.104.694**	**23.936.595**
Rede municipal	13.918.850	15.718.042	15.258.070	13.988.411
Rede estadual	12.829.948	10.950.602	8.458.563	6.636.630
Rede privada	2.619.737	2.461.605	2.364.007	3.287.053
Em porcentagem				
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	42,2	50,2	54,7	55,0
Rede estadual	48,2	40,5	35,3	30,6
Rede privada	9,5	9,2	9,9	14,4
Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	18,7	32,3	38,4	40,5
Rede estadual	69,4	54,8	47,8	42,4
Rede privada	11,9	12,9	13,8	17,1
Brasil sem Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	47,3	53,9	58,4	58,4
Rede estadual	43,6	37,6	32,4	27,7
Rede privada	8,9	8,4	9,1	13,7

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Inclui rede federal.

Tabela 12
Matrículas no ensino fundamental, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Estado de São Paulo (1)	**6.394.838**	**5.993.885**	**6.017.579**	**5.765.903**
Rede municipal	1.194.819	1.935.101	2.313.296	2.334.747
Rede estadual	4.436.407	3.285.418	2.874.400	2.447.074
Rede privada	763.612	773.172	829.661	983.879
Região Administrativa de Araçatuba	**107.815**	**97.741**	**93.840**	**87.245**
Rede municipal	11.368	31.803	37.777	38.426
Rede estadual	83.931	52.497	42.200	34.714
Rede privada	12.516	13.441	13.863	14.105
Região Administrativa de Barretos	**67.548**	**60.946**	**58.965**	**51.953**
Rede municipal	3.976	28.087	34.441	30.876
Rede estadual	57.790	26.700	17.774	14.452
Rede privada	5.782	6.159	6.750	6.625
Região Administrativa de Bauru	**154.587**	**145.054**	**142.068**	**136.749**
Rede municipal	13.648	30.827	39.531	50.411
Rede estadual	121.997	94.801	81.766	64.242
Rede privada	18.942	19.426	20.771	22.096
Região Administrativa de Campinas	**893.898**	**856.442**	**861.449**	**833.078**
Rede municipal	149.327	264.292	334.762	349.850
Rede estadual	640.994	480.367	403.207	344.165
Rede privada	103.577	111.783	123.480	139.063
Região Administrativa Central	**136.949**	**127.673**	**127.664**	**120.491**
Rede municipal	26.432	41.986	47.756	46.893
Rede estadual	94.864	69.402	62.528	54.565
Rede privada	15.653	16.285	17.380	19.033
Região Administrativa de Franca	**110.018**	**103.042**	**103.173**	**98.127**
Rede municipal	10.441	35.971	44.713	45.044
Rede estadual	89.882	56.333	46.727	40.544
Rede privada	9.695	10.738	11.733	12.539
Região Administrativa de Marília	**146.453**	**133.605**	**129.792**	**120.527**
Rede municipal	19.510	43.846	49.749	50.433
Rede estadual	113.110	74.983	65.471	53.770
Rede privada	13.833	14.776	14.572	16.324
Região Administrativa de Presidente Prudente	**131.180**	**120.174**	**113.318**	**102.211**
Rede municipal	18.264	39.137	43.718	46.650
Rede estadual	100.552	67.691	55.515	40.918
Rede privada	12.364	13.346	14.085	14.643

continua

continuação

Tabela 12
Matrículas no ensino fundamental, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Metropolitana da Baixada Santista	**248.314**	**237.384**	**248.725**	**244.492**
Rede municipal	74.469	117.471	141.397	143.238
Rede estadual	141.483	88.001	72.794	59.431
Rede privada	32.362	31.912	34.534	41.823
Região Metropolitana de São Paulo (1)	**3.163.124**	**2.941.372**	**2.977.831**	**2.855.800**
Rede municipal	655.084	860.184	972.716	934.552
Rede estadual	2.096.650	1.677.273	1.572.845	1.379.464
Rede privada	411.390	403.721	432.048	541.581
Região Administrativa de Registro	**54.148**	**51.501**	**49.618**	**45.080**
Rede municipal	5.471	14.505	20.941	21.362
Rede estadual	45.762	34.104	25.690	20.220
Rede privada	2.915	2.892	2.987	3.498
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**183.972**	**169.595**	**170.529**	**164.570**
Rede municipal	34.160	65.320	78.476	81.144
Rede estadual	124.693	77.702	62.882	52.737
Rede privada	25.119	26.573	29.171	30.689
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**199.364**	**182.714**	**177.238**	**166.710**
Rede municipal	36.488	61.245	82.173	86.159
Rede estadual	141.201	98.344	71.235	53.993
Rede privada	21.675	23.125	23.830	26.558
Região Administrativa de São José dos Campos	**358.618**	**341.238**	**335.762**	**323.674**
Rede municipal	71.062	137.399	169.587	186.373
Rede estadual	246.356	163.746	122.559	87.450
Rede privada	41.200	40.093	43.616	49.851
Região Administrativa de Sorocaba	**438.850**	**425.404**	**427.607**	**415.196**
Rede municipal	65.119	163.028	215.559	223.336
Rede estadual	337.142	223.474	171.207	146.409
Rede privada	36.589	38.902	40.841	45.451

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Inclui rede federal.

Tabela 13
Matrículas no ensino médio, segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Números absolutos				
Brasil	**6.856.575**	**8.710.584**	**8.369.369**	**8.376.852**
Rede municipal	315.988	210.631	163.779	72.225
Rede estadual	5.255.651	7.297.179	7.239.523	7.111.741
Rede federal	104.153	79.874	68.999	126.723
Rede privada	1.180.783	1.122.900	897.068	1.066.163
Estado de São Paulo	**1.921.539**	**2.065.270**	**1.723.492**	**1.885.107**
Rede municipal	33.485	17.446	19.346	23.592
Rede estadual	1.587.717	1.776.566	1.475.023	1.588.819
Rede federal	3.625	1.997	1.780	1.217
Rede privada	296.712	269.261	227.343	271.479
Brasil sem Estado de São Paulo	**4.935.036**	**6.645.314**	**6.645.877**	**6.491.745**
Rede municipal	282.503	193.185	144.433	48.633
Rede estadual	3.667.934	5.520.613	5.764.500	5.522.922
Rede federal	100.528	77.877	67.219	125.506
Rede privada	884.071	853.639	669.725	794.684
Em porcentagem				
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	4,6	2,4	2,0	0,9
Rede estadual	76,7	83,8	86,5	84,9
Rede federal	1,5	0,9	0,8	1,5
Rede privada	17,2	12,9	10,7	12,7
Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	1,7	0,8	1,1	1,3
Rede estadual	82,6	86,0	85,6	84,3
Rede federal	0,2	0,1	0,1	0,1
Rede privada	15,4	13,0	13,2	14,4
Brasil sem Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	5,7	2,9	2,2	0,7
Rede estadual	74,3	83,1	86,7	85,1
Rede federal	2,0	1,2	1,0	1,9
Rede privada	17,9	12,8	10,1	12,2

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 14
Matrículas no ensino médio, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Estado de São Paulo	**1.921.539**	**2.065.270**	**1.723.492**	**1.885.107**
Rede municipal	33.485	17.446	19.346	23.592
Rede estadual	1.587.717	1.776.566	1.475.023	1.588.819
Rede federal	3.625	1.997	1.780	1.217
Rede privada	296.712	269.261	227.343	271.479
Região Administrativa de Araçatuba	**37.892**	**35.934**	**29.474**	**29.830**
Rede municipal	-	-	-	-
Rede estadual	33.404	31.446	25.461	25.093
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	4.488	4.488	4.013	4.737
Região Administrativa de Barretos	**19.784**	**21.416**	**17.566**	**16.773**
Rede municipal	450	137	-	101
Rede estadual	16.773	18.521	15.189	14.457
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	2.561	2.758	2.377	2.215
Região Administrativa de Bauru	**47.346**	**51.136**	**41.975**	**44.362**
Rede municipal	106	-	-	-
Rede estadual	38.153	42.699	35.020	37.147
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	9.087	8.437	6.955	7.215
Região Administrativa de Campinas	**260.547**	**284.713**	**253.083**	**269.254**
Rede municipal	8.935	4.405	3.227	2.818
Rede estadual	210.929	241.002	213.059	225.445
Rede federal	-	472	461	433
Rede privada	40.683	38.834	36.336	40.558
Região Administrativa Central	**42.243**	**43.629**	**38.274**	**39.534**
Rede municipal	1.615	927	994	749
Rede estadual	34.988	37.285	31.778	32.470
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	5.640	5.417	5.502	6.315
Região Administrativa de Franca	**30.457**	**33.267**	**29.830**	**31.422**
Rede municipal	868	729	410	414
Rede estadual	25.712	28.103	25.850	26.716

continua

continuação

Tabela 14
Matrículas no ensino médio, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	3.877	4.435	3.570	4.292
Região Administrativa de Marília	**45.142**	**47.234**	**38.953**	**40.357**
Rede municipal	189	31	-	-
Rede estadual	39.193	41.404	33.726	34.740
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	5.760	5.799	5.227	5.617
Região Administrativa de Presidente Prudente	**43.370**	**42.759**	**35.878**	**36.238**
Rede municipal	937	-	-	-
Rede estadual	38.145	38.639	32.070	32.068
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	4.288	4.120	3.808	4.170
Região Metropolitana da Baixada Santista	**72.543**	**76.746**	**65.893**	**71.309**
Rede municipal	1.655	413	430	-
Rede estadual	57.899	65.291	55.570	60.872
Rede federal	809	337	253	361
Rede privada	12.180	10.705	9.640	10.076
Região Metropolitana de São Paulo	**966.945**	**1.038.344**	**839.398**	**949.041**
Rede municipal	10.254	6.564	11.017	16.823
Rede estadual	798.520	897.707	720.176	796.749
Rede federal	2.683	1.188	1.066	-
Rede privada	155.488	132.885	107.139	135.469
Região Administrativa de Registro	**12.007**	**14.562**	**12.706**	**13.406**
Rede municipal	-	-	-	-
Rede estadual	10.948	13.551	11.822	12.407
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	1.059	1.011	884	999
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**51.608**	**58.232**	**48.803**	**52.579**
Rede municipal	1.798	919	555	139
Rede estadual	39.575	48.584	39.777	42.249
Rede federal	133	-	-	285
Rede privada	10.102	8.729	8.471	9.906

continua

continuação

Tabela 14
Matrículas no ensino médio, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**66.043**	**67.956**	**58.663**	**57.704**
Rede municipal	1.304	66	86	82
Rede estadual	56.548	59.255	50.125	48.814
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	8.191	8.635	8.452	8.808
Região Administrativa de São José dos Campos	**113.110**	**120.262**	**95.158**	**105.293**
Rede municipal	1.600	1.314	1.097	1.149
Rede estadual	91.292	99.953	81.654	86.845
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	20.218	18.995	12.407	17.299
Região Administrativa de Sorocaba	**112.502**	**129.080**	**117.838**	**128.005**
Rede municipal	3.774	1.941	1.530	1.317
Rede estadual	95.638	113.126	103.746	112.747
Rede federal	-	-	-	138
Rede privada	13.090	14.013	12.562	13.803

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 15
Matrículas no ensino fundamental noturno, segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Números absolutos				
Brasil (1)	**4.107.999**	**3.052.291**	**1.035.540**	**325.779**
Rede municipal	1.461.983	1.632.454	698.901	204.593
Rede estadual	2.616.178	1.412.172	334.805	120.160
Rede privada	29.553	7.644	1.834	1.026
Estado de São Paulo	**526.583**	**148.716**	**31.390**	**3.856**
Rede municipal	60.713	37.833	9.921	1.684
Rede estadual	465.280	110.540	21.159	2.172
Rede privada	590	343	310	-
Brasil sem Estado de São Paulo (1)	**3.581.416**	**2.903.575**	**1.004.150**	**321.923**
Rede municipal	1.401.270	1.594.621	688.980	202.909
Rede estadual	2.150.898	1.301.632	313.646	117.988
Rede privada	28.963	7.301	1.524	1.026
Em porcentagem				
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	35,6	53,5	67,5	62,8
Rede estadual	63,7	46,3	32,3	36,9
Rede privada	0,7	0,3	0,2	0,3
Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	11,5	25,4	31,6	43,7
Rede estadual	88,4	74,3	67,4	56,3
Rede privada	0,1	0,2	1,0	-
Brasil sem Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	39,1	54,9	68,6	63,0
Rede estadual	60,1	44,8	31,2	36,7
Rede privada	0,8	0,3	0,2	0,3

Fonte: MEC/Inep/Deed; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Inclui rede federal.

Tabela 16
Matrículas no ensino fundamental noturno, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Estado de São Paulo	**526.583**	**148.716**	**31.390**	**3.856**
Rede municipal	60.713	37.833	9.921	1.684
Rede estadual	465.280	110.540	21.159	2.172
Rede privada	590	343	310	-
Região Administrativa de Araçatuba	**9.948**	**1.911**	**225**	**-**
Rede municipal	-	50	-	-
Rede estadual	9.948	1.861	225	-
Rede privada	-	-	-	-
Região Administrativa de Barretos	**6.134**	**1.311**	**51**	**-**
Rede municipal	-	315	23	-
Rede estadual	6.134	996	28	-
Rede privada	-	-	-	-
Região Administrativa de Bauru	**13.323**	**4.477**	**942**	**27**
Rede municipal	239	150	21	27
Rede estadual	13.084	4.327	921	-
Rede privada	-	-	-	-
Região Administrativa de Campinas	**74.199**	**23.442**	**3.792**	**680**
Rede municipal	4.959	7.353	335	135
Rede estadual	69.240	16.089	3.457	545
Rede privada	-	-	-	-
Região Administrativa Central	**7.063**	**1.621**	**520**	**57**
Rede municipal	78	214	-	23
Rede estadual	6.985	1.407	520	34
Rede privada	-	-	-	-
Região Administrativa de Franca	**11.900**	**1.812**	**140**	**-**
Rede municipal	-	387	-	-
Rede estadual	11.900	1.425	140	-
Rede privada	-	-	-	-
Região Administrativa de Marília	**12.785**	**2.522**	**65**	**30**
Rede municipal	253	373	65	30
Rede estadual	12.486	2.149	-	-
Rede privada	46	-	-	-
Região Administrativa de Presidente Prudente	**12.982**	**3.465**	**561**	**78**
Rede municipal	216	255	17	46

continua

continuação

Tabela 16
Matrículas no ensino fundamental noturno, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Rede estadual	12.766	3.210	544	32
Rede privada	-	-	-	-
Região Metropolitana da Baixada Santista	**22.177**	**8.723**	**1.965**	**168**
Rede municipal	1.236	2.764	78	83
Rede estadual	20.941	5.959	1.887	85
Rede privada	-	-	-	-
Região Metropolitana de São Paulo	**247.325**	**69.514**	**19.549**	**2.375**
Rede municipal	49.095	20.219	8.265	967
Rede estadual	197.782	48.952	10.974	1.408
Rede privada	448	343	310	-
Região Administrativa de Registro	**3.769**	**1.294**	**58**	**45**
Rede municipal	-	98	-	-
Rede estadual	3.726	1.196	58	45
Rede privada	43	-	-	-
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**15.470**	**2.457**	**210**	**32**
Rede municipal	1.899	809	96	32
Rede estadual	13.571	1.648	114	-
Rede privada	-	-	-	-
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**18.645**	**4.644**	**944**	**111**
Rede municipal	438	518	277	111
Rede estadual	18.154	4.126	667	-
Rede privada	53	-	-	-
Região Administrativa de São José dos Campos	**31.124**	**8.486**	**648**	**39**
Rede municipal	1.073	1.711	230	16
Rede estadual	30.051	6.775	418	23
Rede privada	-	-	-	-
Região Administrativa de Sorocaba	**39.739**	**13.037**	**1.720**	**214**
Rede municipal	1.227	2.617	514	214
Rede estadual	38.512	10.420	1.206	-
Rede privada	-	-	-	-

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 17
Matrículas no ensino médio noturno, segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Números absolutos				
Brasil	**3.764.761**	**4.255.234**	**3.446.881**	**2.573.041**
Rede municipal	231.178	134.565	95.871	33.333
Rede estadual	3.257.466	3.992.830	3.305.992	2.507.691
Rede federal	21.235	7.328	1.727	1.646
Rede privada	254.882	120.511	43.291	30.371
Estado de São Paulo	**1.151.390**	**978.851**	**689.283**	**671.836**
Rede municipal	23.611	11.130	10.651	9.494
Rede estadual	1.050.470	934.862	664.632	650.017
Rede federal	1.664	-	-	92
Rede privada	75.645	32.859	14.000	12.233
Brasil sem Estado de São Paulo	**2.613.371**	**3.276.383**	**2.757.598**	**1.901.205**
Rede municipal	207.567	123.435	85.220	23.839
Rede estadual	2.206.996	3.057.968	2.641.360	1.857.674
Rede federal	19.571	7.328	1.727	1.554
Rede privada	179.237	87.652	29.291	18.138
Em porcentagem				
Brasil	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	6,1	3,2	2,8	1,3
Rede estadual	86,5	93,8	95,9	97,5
Rede federal	0,6	0,2	0,1	0,1
Rede privada	6,8	2,8	1,3	1,2
Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	2,1	1,1	1,5	1,4
Rede estadual	91,2	95,5	96,4	96,8
Rede federal	0,1	-	-	-
Rede privada	6,6	3,4	2,0	1,8
Brasil sem Estado de São Paulo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Rede municipal	7,9	3,8	3,1	1,3
Rede estadual	84,5	93,3	95,8	97,7
Rede federal	0,7	0,2	0,1	0,1
Rede privada	6,9	2,7	1,1	1,0

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 18
Matrículas no ensino médio noturno, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Estado de São Paulo	**1.151.390**	**978.851**	**689.283**	**671.836**
Rede municipal	23.611	11.130	10.651	9.494
Rede estadual	1.050.470	934.862	664.632	650.017
Rede federal	1.664	-	-	92
Rede privada	75.645	32.859	14.000	12.233
Região Administrativa de Araçatuba	**23.012**	**15.593**	**10.758**	**7.636**
Rede municipal	-	-	-	-
Rede estadual	22.071	15.115	10.339	7.362
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	941	478	419	274
Região Administrativa de Barretos	**10.723**	**7.711**	**4.509**	**2.652**
Rede municipal	396	33	-	-
Rede estadual	9.650	7.352	4.400	2.566
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	677	326	109	86
Região Administrativa de Bauru	**28.428**	**23.911**	**15.696**	**13.273**
Rede municipal	106	-	-	-
Rede estadual	25.156	22.041	14.841	12.791
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	3.166	1.870	855	482
Região Administrativa de Campinas	**155.337**	**131.858**	**106.290**	**96.246**
Rede municipal	6.523	2.863	2.174	1.824
Rede estadual	137.878	123.752	101.344	92.140
Rede federal	-	-	-	23
Rede privada	10.936	5.243	2.772	2.259
Região Administrativa Central	**22.011**	**16.008**	**12.379**	**9.682**
Rede municipal	1.390	715	791	566
Rede estadual	19.240	14.943	11.523	9.116
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	1.381	350	65	-

continua

continuação

Tabela 18
Matrículas no ensino médio noturno, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Administrativa de Franca	**18.780**	**14.980**	**11.401**	**8.915**
Rede municipal	740	475	319	314
Rede estadual	16.912	13.694	10.829	8.051
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	1.128	811	253	550
Região Administrativa de Marília	**25.641**	**19.824**	**12.542**	**10.163**
Rede municipal	189	31	-	-
Rede estadual	24.443	18.967	12.026	9.640
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	1.009	826	516	523
Região Administrativa de Presidente Prudente	**25.626**	**18.406**	**11.946**	**8.779**
Rede municipal	937	-	-	-
Rede estadual	23.865	18.374	11.946	8.754
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	824	32	-	25
Região Metropolitana da Baixada Santista	**39.803**	**32.969**	**27.520**	**25.576**
Rede municipal	1.217	413	255	-
Rede estadual	35.852	31.516	26.699	25.258
Rede federal	469	-	-	-
Rede privada	2.265	1.040	566	318
Região Metropolitana de São Paulo	**602.002**	**525.689**	**357.144**	**391.136**
Rede municipal	5.534	3.586	4.406	4.532
Rede estadual	555.974	507.926	346.937	380.753
Rede federal	1.100	-	-	-
Rede privada	39.394	14.177	5.801	5.851
Região Administrativa de Registro	**6.622**	**6.217**	**4.366**	**3.146**
Rede municipal	-	-	-	-
Rede estadual	6.153	5.857	4.054	2.853
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	469	360	312	293

continua

continuação

Tabela 18
Matrículas no ensino médio noturno, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**27.659**	**21.132**	**13.939**	**10.218**
Rede municipal	1.310	244	359	8
Rede estadual	23.870	20.401	13.406	9.997
Rede federal	95	-	-	69
Rede privada	2.384	487	174	144
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**37.177**	**29.167**	**21.051**	**14.947**
Rede municipal	1.133	-	-	-
Rede estadual	35.006	28.551	20.490	14.773
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	1.038	616	561	174
Região Administrativa de São José dos Campos	**62.036**	**52.720**	**30.510**	**25.731**
Rede municipal	1.243	1.101	1.046	1.149
Rede estadual	54.376	47.585	29.027	24.049
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	6.417	4.034	437	533
Região Administrativa de Sorocaba	**66.533**	**62.666**	**49.232**	**43.736**
Rede municipal	2.893	1.669	1.301	1.101
Rede estadual	60.024	58.788	46.771	41.914
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	3.616	2.209	1.160	721

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 19
Taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Em porcentagem

Dependência administrativa	Total				1º ciclo (1)			
	1998	2002	2007	2012	1998	2002	2007	2012
Brasil (3)	**46,6**	**36,6**	**27,4**	**21,7**	**42,5**	**29,8**	**22,6**	**16,6**
Rede municipal	53,6	41,7	31,5	25,3	51,4	35,0	26,3	20,0
Rede estadual	47,2	37,1	27,2	22,9	36,4	25,1	19,3	14,0
Rede privada	12,4	7,3	5,8	5,3	9,6	5,8	5,2	4,5
Estado de São Paulo (3)	**26,4**	**13,6**	**9,2**	**7,8**	**16,7**	**7,5**	**5,5**	**4,5**
Rede municipal	23,1	13,1	9,8	8,3	17,7	9,3	7,2	5,8
Rede estadual	30,9	16,3	10,7	9,4	19,1	7,0	4,3	3,4
Rede privada	5,3	3,6	2,6	2,8	3,0	2,3	1,8	1,9
Brasil sem Estado de São Paulo (3)	**51,0**	**41,4**	**31,8**	**25,3**	**47,0**	**34,0**	**26,3**	**19,3**
Rede municipal	56,2	45,2	34,9	28,2	54,0	38,4	29,4	22,6
Rede estadual	52,8	43,3	33,2	28,5	42,4	30,8	24,4	17,7
Rede privada	14,4	8,5	7,0	6,1	11,4	6,7	6,3	5,2

Dependência administrativa	2º ciclo (2)			
	1998	2002	2007	2012
Brasil (3)	**52,6**	**45,0**	**33,9**	**28,4**
Rede municipal	62,0	57,8	44,2	37,1
Rede estadual	55,6	43,9	31,6	27,0
Rede privada	15,6	9,1	6,7	6,6
Estado de São Paulo (3)	**36,1**	**19,9**	**13,4**	**11,1**
Rede municipal	37,0	24,0	17,6	14,9
Rede estadual	40,2	21,9	14,1	11,6
Rede privada	7,7	4,8	3,5	3,9
Brasil sem Estado de São Paulo (3)	**57,3**	**50,8**	**39,5**	**33,8**
Rede municipal	65,0	61,4	47,7	40,5
Rede estadual	60,9	50,4	38,1	33,9
Rede privada	18,0	10,6	8,0	7,7

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Do 1º ao 5º ano (ou 1ª à 4ª série).
(2) Do 6º ao 9º ano (ou 5ª à 8ª série).
(3) Inclui rede federal.

Tabela 20
Taxas de distorção idade-série do ensino fundamental, segundo dependência administrativa Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	Total				1º ciclo (1)				2º ciclo (2)			
	1998	2002	2007	2012	1998	2002	2007	2012	1998	2002	2007	2012
Em porcentagem												
Estado de São Paulo (3)	**26,4**	**13,6**	**9,2**	**7,8**	**16,7**	**7,5**	**5,5**	**4,5**	**36,1**	**19,9**	**13,4**	**11,1**
Rede municipal	23,1	13,1	9,8	8,3	17,7	9,3	7,2	5,8	37,0	24,0	17,6	14,9
Rede estadual	30,9	16,3	10,7	9,4	19,1	7,0	4,3	3,4	40,2	21,9	14,1	11,6
Rede privada	5,3	3,6	2,6	2,8	3,0	2,3	1,8	1,9	7,7	4,8	3,5	3,9
Região Administrativa de Araçatuba	**21,0**	**9,2**	**8,0**	**6,8**	**10,9**	**4,9**	**5,6**	**4,0**	**29,9**	**13,5**	**10,5**	**9,7**
Rede municipal	11,8	6,0	6,8	4,8	11,3	5,6	6,7	4,5	45,0	12,7	9,7	10,9
Rede estadual	24,7	13,0	11,1	11,1	12,4	4,7	3,7	5,3	32,8	15,4	12,0	11,2
Rede privada	4,3	2,2	1,9	1,9	2,5	1,7	1,3	1,2	6,2	2,6	2,4	2,5
Região Administrativa de Barretos	**24,1**	**11,2**	**8,3**	**8,6**	**13,4**	**5,4**	**6,2**	**6,0**	**34,0**	**17,1**	**10,6**	**11,5**
Rede municipal	9,3	7,6	8,0	8,4	9,1	5,0	6,8	6,6	12,0	19,6	12,8	14,6
Rede estadual	27,0	16,6	11,0	12,0	15,1	8,7	3,7	-	36,4	18,3	11,3	12,0
Rede privada	5,6	4,7	2,5	2,4	3,8	3,7	1,9	1,7	7,5	5,5	3,2	3,0
Região Administrativa de Bauru	**23,6**	**12,5**	**9,1**	**7,8**	**14,6**	**7,4**	**5,9**	**4,4**	**32,3**	**17,8**	**12,6**	**11,4**
Rede municipal	15,5	9,7	8,8	6,6	12,5	8,7	7,9	5,5	29,5	17,9	15,8	15,3
Rede estadual	27,1	15,3	10,9	10,5	16,7	7,5	4,8	3,2	35,7	20,1	14,1	12,6
Rede privada	6,9	3,8	2,7	2,6	4,8	2,7	2,1	1,7	9,0	4,7	3,2	3,7
Região Administrativa de Campinas	**25,8**	**14,0**	**9,9**	**8,6**	**16,6**	**8,4**	**6,6**	**5,3**	**35,1**	**19,6**	**13,5**	**12,1**
Rede municipal	23,9	14,5	10,3	8,9	19,8	10,8	8,3	6,7	42,1	32,4	20,3	18,9
Rede estadual	29,5	16,1	11,8	10,6	17,8	7,1	5,0	3,6	38,4	20,5	14,2	12,4
Rede privada	5,3	3,6	2,7	3,1	2,9	2,5	1,9	1,9	7,6	4,6	3,6	4,3
Região Administrativa Central	**21,5**	**10,7**	**8,3**	**7,7**	**13,6**	**6,5**	**5,6**	**4,4**	**29,4**	**14,9**	**11,2**	**11,2**
Rede municipal	17,5	11,0	10,0	9,2	17,1	9,0	8,1	6,5	20,1	17,0	15,1	16,4
Rede estadual	25,2	12,4	8,7	8,3	13,5	4,8	3,2	1,9	32,8	16,4	11,8	11,3
Rede privada	5,8	3,3	2,2	2,5	3,8	2,0	1,6	1,8	7,9	4,5	2,9	3,3
Região Administrativa de Franca	**27,9**	**11,8**	**9,1**	**8,3**	**16,8**	**6,5**	**6,9**	**4,4**	**39,2**	**17,2**	**11,6**	**12,3**
Rede municipal	22,1	11,3	11,8	10,3	22,1	8,1	9,5	5,8	-	21,0	18,4	21,7
Rede estadual	31,0	13,9	8,3	8,1	16,9	5,5	3,4	1,6	42,3	18,5	10,8	10,2
Rede privada	5,3	2,8	2,2	2,3	3,6	1,9	1,8	1,6	7,0	3,6	2,6	3,0
Região Administrativa de Marília	**23,3**	**11,4**	**7,0**	**6,6**	**13,7**	**6,7**	**4,8**	**4,0**	**32,4**	**16,0**	**9,5**	**9,4**
Rede municipal	13,9	9,4	7,0	5,6	12,9	7,9	6,1	4,8	49,6	24,7	15,3	11,9
Rede estadual	27,1	14,0	8,1	9,0	15,5	5,7	2,6	1,8	35,1	17,1	9,8	10,3
Rede privada	5,4	3,9	2,2	2,2	3,9	2,7	1,3	1,6	6,8	4,8	3,0	2,8

continua

continuação

Tabela 20
Taxas de distorção idade-série do ensino fundamental, segundo dependência administrativa Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	Total				1º ciclo (1)				2º ciclo (2)			
	1998	2002	2007	2012	1998	2002	2007	2012	1998	2002	2007	2012
Região Administrativa de Presidente Prudente	**20,6**	**9,8**	**6,3**	**6,3**	**11,1**	**5,1**	**3,7**	**3,5**	**29,4**	**14,5**	**9,0**	**9,2**
Rede municipal	10,7	6,5	5,3	5,2	10,2	5,2	4,3	4,0	19,6	16,9	11,6	14,0
Rede estadual	24,5	12,8	8,4	9,3	12,9	5,5	3,3	2,2	32,1	15,7	9,8	9,8
Rede privada	3,2	4,5	1,5	1,9	1,6	3,8	1,1	1,4	4,9	5,2	1,8	2,5
Região Metropolitana da Baixada Santista	**30,5**	**18,1**	**12,9**	**13,0**	**21,7**	**11,1**	**8,7**	**9,4**	**39,8**	**25,4**	**18,1**	**16,9**
Rede municipal	25,7	15,6	12,7	14,2	21,2	12,1	9,9	11,4	36,3	25,9	19,9	19,9
Rede estadual	38,7	26,9	18,3	17,2	27,3	14,6	9,0	6,9	46,7	30,1	20,8	19,1
Rede privada	5,7	3,0	2,4	2,9	3,7	2,0	1,5	2,0	7,9	4,0	3,4	3,9
Região Metropolitana de São Paulo (3)	**27,6**	**14,0**	**8,7**	**6,7**	**17,4**	**7,0**	**4,3**	**3,4**	**37,7**	**21,3**	**13,6**	**10,0**
Rede municipal	25,5	13,8	9,2	6,8	18,1	9,0	5,6	4,2	37,8	23,9	17,5	12,3
Rede estadual	32,7	16,6	10,2	8,2	20,4	6,8	4,0	3,3	42,9	24,0	14,4	10,8
Rede privada	5,3	3,7	2,5	2,8	2,7	2,2	1,6	1,9	8,0	5,1	3,7	4,0
Região Administrativa de Registro	**29,5**	**15,7**	**10,1**	**9,5**	**20,6**	**9,3**	**7,0**	**6,6**	**38,8**	**22,8**	**13,4**	**12,5**
Rede municipal	17,2	9,9	8,2	7,7	17,2	9,5	7,6	6,8	-	22,5	23,8	29,4
Rede estadual	32,4	19,1	12,4	12,8	22,5	9,7	5,9	20,8	40,6	24,0	13,7	12,7
Rede privada	6,8	4,5	2,8	1,9	6,2	3,8	2,5	1,5	7,4	5,2	3,1	2,2
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**26,7**	**13,7**	**12,2**	**11,2**	**16,9**	**7,9**	**8,8**	**8,0**	**36,5**	**19,5**	**15,9**	**14,8**
Rede municipal	22,1	12,9	13,6	12,3	16,0	9,4	11,5	10,2	37,1	20,4	17,4	16,6
Rede estadual	32,3	17,8	14,6	14,2	20,3	7,8	6,9	6,4	41,6	23,3	19,0	17,5
Rede privada	5,5	3,5	3,3	3,1	4,0	2,6	2,3	2,2	7,0	4,3	4,4	4,1
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**20,9**	**10,3**	**8,0**	**7,3**	**11,9**	**6,3**	**5,4**	**4,7**	**29,3**	**14,2**	**10,7**	**10,0**
Rede municipal	13,9	9,7	8,0	7,5	12,7	7,6	6,2	5,3	34,7	21,3	15,4	15,4
Rede estadual	25,4	12,4	9,9	9,3	13,4	5,3	4,5	3,4	32,0	15,0	11,1	9,8
Rede privada	4,1	3,1	2,2	2,5	2,8	2,2	1,7	2,2	5,4	3,9	2,6	2,7
Região Administrativa de São José dos Campos	**25,6**	**13,8**	**10,9**	**9,6**	**15,6**	**8,1**	**7,5**	**5,8**	**35,7**	**19,7**	**14,6**	**13,5**
Rede municipal	16,9	12,2	11,5	10,4	15,2	9,5	9,3	7,0	23,2	19,0	16,4	16,3
Rede estadual	31,4	17,7	12,9	11,9	18,2	7,8	5,3	3,5	40,8	22,8	16,1	14,0
Rede privada	6,1	3,5	3,0	2,8	3,4	2,4	2,4	2,0	8,9	4,5	3,7	3,9
Região Administrativa de Sorocaba	**26,0**	**13,6**	**9,5**	**8,4**	**17,8**	**8,8**	**6,6**	**5,2**	**35,0**	**18,7**	**12,8**	**11,7**
Rede municipal	20,8	13,7	9,7	8,3	19,1	10,3	7,5	5,9	35,4	25,6	17,8	15,9
Rede estadual	29,3	15,3	10,7	10,3	19,1	7,7	4,4	3,3	37,6	19,1	12,4	11,3
Rede privada	5,2	3,2	2,9	2,7	3,2	2,6	2,6	1,8	7,3	3,8	3,2	3,7

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Do 1º ao 5º ano (ou 1ª à 4ª série). (2) Do 6º ao 9º ano (ou 5ª à 8ª série). (3) Inclui rede federal.

Tabela 21
Taxas de distorção idade-série no ensino médio, segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Em porcentagem				
Brasil	**53,9**	**53,1**	**42,7**	**31,1**
Rede municipal	69,4	66,6	55,3	34,6
Rede estadual	59,3	58,4	46,7	34,8
Rede federal	39,5	37,5	24,3	19,8
Rede privada	26,9	17,7	9,0	7,6
Estado de São Paulo	**43,5**	**32,8**	**21,0**	**16,3**
Rede municipal	39,3	23,9	18,5	13,1
Rede estadual	47,9	36,5	23,5	18,3
Rede federal	20,2	10,6	20,6	7,8
Rede privada	20,8	9,0	4,9	4,9
Brasil sem Estado de São Paulo	**57,9**	**59,5**	**48,4**	**35,5**
Rede municipal	72,9	70,5	60,2	45,3
Rede estadual	64,3	65,4	52,7	39,6
Rede federal	40,2	38,2	24,4	20,0
Rede privada	28,9	20,4	10,4	8,5

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 22
Taxas de distorção idade-série no ensino médio, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Em porcentagem				
Estado de São Paulo	**43,5**	**32,8**	**21,0**	**16,3**
Rede municipal	39,3	23,9	18,5	13,1
Rede estadual	47,9	36,5	23,5	18,3
Rede federal	20,2	10,6	20,6	7,8
Rede privada	20,8	9,0	4,9	4,9
Região Administrativa de Araçatuba	**39,3**	**24,5**	**15,9**	**12,1**
Rede municipal	-	-	-	-
Rede estadual	42,0	26,8	17,6	13,8
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	19,1	8,3	5,0	3,0
Região Administrativa de Barretos	**39,6**	**27,2**	**15,2**	**9,8**
Rede municipal	30,9	14,6	-	1,0
Rede estadual	42,8	29,6	16,7	11,0
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	20,8	11,7	5,6	2,6
Região Administrativa de Bauru	**40,4**	**28,3**	**16,8**	**12,9**
Rede municipal	83,0	-	-	-
Rede estadual	45,2	32,4	19,5	14,6
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	19,8	7,5	3,2	4,2
Região Administrativa de Campinas	**41,5**	**29,5**	**18,8**	**14,3**
Rede municipal	41,2	27,9	18,5	17,1
Rede estadual	45,1	32,6	21,0	16,0
Rede federal	-	29,0	64,2	6,2
Rede privada	22,5	10,4	5,1	5,0
Região Administrativa Central	**38,0**	**25,0**	**15,9**	**14,2**
Rede municipal	43,2	10,2	10,5	14,3
Rede estadual	41,1	28,2	18,3	16,3
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	17,5	5,4	3,4	3,8
Região Administrativa de Franca	**46,3**	**30,4**	**16,0**	**15,0**
Rede municipal	49,9	26,5	15,4	10,4

continua

continuação

Tabela 22
Taxas de distorção idade-série no ensino médio, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Rede estadual	50,2	33,4	17,5	14,8
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	19,4	12,2	4,9	16,3
Região Administrativa de Marília	**39,0**	**26,8**	**15,0**	**11,1**
Rede municipal	67,7	64,5	-	-
Rede estadual	42,7	29,7	16,6	12,2
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	12,8	6,3	4,3	3,9
Região Administrativa de Presidente Prudente	**38,0**	**24,9**	**15,6**	**11,7**
Rede municipal	77,5	-	-	-
Rede estadual	39,1	27,2	17,2	12,9
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	19,4	3,1	2,3	2,4
Região Metropolitana da Baixada Santista	**45,5**	**35,8**	**24,9**	**19,1**
Rede municipal	46,5	39,0	-	-
Rede estadual	51,8	40,6	27,6	21,6
Rede federal	25,6	5,3	-	7,2
Rede privada	16,6	7,7	6,8	4,1
Região Metropolitana de São Paulo	**45,2**	**36,1**	**23,6**	**18,4**
Rede municipal	28,8	25,5	16,8	13,2
Rede estadual	50,3	40,2	26,5	20,8
Rede federal	16,0	4,7	4,3	-
Rede privada	20,6	9,1	5,5	5,3
Região Administrativa de Registro	**45,1**	**33,3**	**19,6**	**12,5**
Rede municipal	-	-	-	-
Rede estadual	47,0	35,4	20,8	13,3
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	24,8	5,2	3,5	3,0
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**40,7**	**30,5**	**20,5**	**16,9**
Rede municipal	40,5	21,9	30,3	15,1
Rede estadual	45,6	35,4	24,0	20,0
Rede federal	72,9	-	-	10,5
Rede privada	21,5	4,4	3,8	3,9

continua

continuação

Tabela 22
Taxas de distorção idade-série no ensino médio, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**36,9**	**24,3**	**16,6**	**11,6**
Rede municipal	60,8	12,1	11,6	4,9
Rede estadual	39,6	27,4	18,9	13,3
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	14,3	3,3	2,8	2,6
Região Administrativa de São José dos Campos	**46,5**	**33,2**	**20,7**	**15,7**
Rede municipal	29,5	16,2	16,1	8,2
Rede estadual	50,6	37,0	23,2	17,9
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	29,4	14,4	4,8	4,8
Região Administrativa de Sorocaba	**42,4**	**29,3**	**17,3**	**12,5**
Rede municipal	40,9	18,3	11,3	8,9
Rede estadual	45,6	32,0	19,0	13,6
Rede federal	-	-	-	8,7
Rede privada	19,4	8,9	3,7	4,1

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 23
Taxas de atendimento, por faixa etária[1]
Brasil, Estado de São Paulo e regiões administrativas – 2007-2012

Regiões e dependência administrativa	4 e 5 anos		6 a 14 anos		15 a 17 anos	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Em porcentagem						
Brasil	**61,0**	**80,7**	**98,3**	**94,2**	**73,3**	**76,7**
Estado de São Paulo	**85,5**	**96,8**	**105,0**	**107,1**	**78,6**	**87,7**
RA de Araçatuba	89,1	98,6	101,6	101,7	76,1	82,7
RA de Barretos	86,8	93,8	101,4	100,9	73,8	80,9
RA de Bauru	89,6	98,4	102,2	102,6	75,7	84,8
RA de Campinas	86,4	98,3	103,9	105,4	79,5	86,5
RA Central	89,0	97,5	102,8	103,4	77,7	86,0
RA de Franca	83,8	96,6	103,8	102,6	76,1	85,3
RA de Marília	91,7	98,4	102,9	102,1	75,1	85,8
RA de Presidente Prudente	86,2	93,8	101,1	101,9	75,8	83,2
RM da Baixada Santista	86,6	97,1	105,1	108,0	75,4	84,9
RM de São Paulo	85,2	96,1	107,0	110,0	80,3	90,3
RA de Registro	75,0	89,3	103,0	102,6	71,8	81,0
RA de Ribeirão Preto	84,7	95,7	102,3	102,4	75,5	83,9
RA de São José do Rio Preto	89,1	100,3	100,6	102,6	80,2	85,8
RA de São José dos Campos	81,4	96,7	103,2	104,8	76,5	87,1
RA de Sorocaba	83,6	97,3	103,1	105,7	75,7	84,5
Brasil sem Estado de São Paulo	**56,2**	**76,9**	**96,7**	**91,4**	**71,9**	**74,1**

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; IBGE; Fundação Seade.
Nota: A taxa de atendimento corresponde à razão entre as matrículas em determinada faixa etária (1) e a população pertencente à faixa etária. As populações por faixas etárias foram projetadas para 1º de julho do ano correspondente.
(1) Idade calculada segundo o mês/ano de referência do censo escolar refere-se a matrículas no ensino regular.

Tabela 24
Taxas de escolarização bruta, por nível de ensino
Brasil, Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	Pré-escola				Ensino fundamental				Ensino médio			
	1998	2002	2007	2012	1998	2002	2007	2012	1998	2002	2007	2012
Em porcentagem												
Brasil	**63,5**	**71,1**	**71,4**	**83,7**	**112,9**	**112,2**	**106,4**	**99,6**	**64,2**	**79,1**	**81,6**	**80,8**
Estado de São Paulo	**83,4**	**104,9**	**110,3**	**94,6**	**107,8**	**101,7**	**104,4**	**107,3**	**92,3**	**96,5**	**84,7**	**95,4**
RA de Araçatuba	101,6	113,2	119,3	95,8	100,7	95,9	99,0	101,4	99,5	96,3	83,6	90,0
RA de Barretos	69,4	87,1	94,3	93,3	102,0	96,2	102,2	100,6	86,1	92,9	82,3	85,4
RA de Bauru	97,9	128,6	124,6	94,1	101,4	97,4	99,3	103,5	87,1	92,5	80,4	89,4
RA de Campinas	88,6	113,4	112,1	98,4	104,5	100,1	103,1	106,1	86,7	90,8	83,4	91,1
RA Central	106,8	130,1	104,9	95,9	100,8	96,2	101,6	104,3	87,8	88,9	82,4	90,2
RA de Franca	81,6	97,6	105,3	97,3	103,9	97,7	101,3	103,7	84,6	89,3	82,1	89,7
RA de Marília	103,6	126,7	125,2	97,4	101,6	96,4	100,1	102,8	89,0	93,8	82,6	91,0
RA de Presidente Prudente	77,5	100,8	104,7	90,0	100,9	97,4	99,6	101,0	95,3	95,9	85,6	93,0
RM da Baixada Santista	83,0	108,6	104,3	97,3	108,9	102,8	106,6	109,3	89,8	91,3	81,2	88,5
RM de São Paulo	79,0	98,4	111,7	92,7	112,0	104,3	106,9	109,5	97,1	101,5	87,3	101,1
RA de Registro	47,9	78,9	98,0	86,0	103,9	101,0	101,6	103,9	71,0	85,3	79,6	86,2
RA de Ribeirão Preto	87,5	109,1	114,3	95,5	106,5	98,6	101,3	103,5	85,9	92,3	79,5	88,4
RA de São José do Rio Preto	91,6	122,6	109,2	99,2	101,4	96,3	99,7	102,6	93,3	95,6	88,2	92,5
RA de São José dos Campos	81,0	103,6	97,2	94,3	106,4	101,7	102,5	106,1	97,3	99,7	81,8	93,0
RA de Sorocaba	85,7	106,0	106,1	95,9	103,4	99,4	101,9	106,7	78,1	85,5	80,0	88,4
Brasil sem Estado de São Paulo	**58,7**	**64,0**	**63,8**	**81,2**	**114,1**	**114,7**	**106,8**	**97,9**	**57,4**	**75,0**	**80,8**	**77,3**

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; IBGE; Fundação Seade
Nota: A taxa de escolarização bruta corresponde à razão entre as matrículas em determinado nível de ensino e a população pertencente à faixa etária preconizada para esse nível de ensino. Para os anos apresentados na tabelas foram utilizadas as seguintes faixas etárias: 4 e 5 anos para a pré-escola; 6 a 14 anos para o ensino fundamental; e 15 a 17 para o ensino médio. As populações por faixas etárias foram projetadas para 1º de julho do ano correspondente.

Tabela 25
Taxas de escolarização líquida, por nível de ensino
Brasil, Estado de São Paulo e regiões administrativas – 2007-2012

Regiões e dependência administrativa	Pré-escola		Ensino fundamental		Ensino médio	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Em porcentagem						
Brasil	**54,3**	**73,1**	**94,2**	**90,9**	**48,8**	**56,5**
Estado de São Paulo	**79,4**	**87,8**	**99,4**	**102,8**	**67,4**	**77,0**
RA de Araçatuba	85,8	90,6	95,2	97,4	67,8	74,3
RA de Barretos	74,3	87,3	96,9	96,7	65,9	72,0
RA de Bauru	85,7	90,0	95,3	99,1	66,4	75,0
RA de Campinas	80,7	91,8	98,3	101,6	68,9	76,0
RA Central	77,9	90,2	97,6	100,2	69,5	76,8
RA de Franca	77,8	91,2	97,6	99,0	68,0	74,4
RA de Marília	87,2	92,9	96,7	99,0	67,7	78,1
RA de Presidente Prudente	77,7	86,0	95,0	96,7	67,7	74,3
RM da Baixada Santista	79,5	89,0	100,6	103,6	61,9	70,4
RM de São Paulo	79,7	84,9	101,5	105,1	68,0	79,4
RA de Registro	70,8	82,9	96,8	98,6	60,2	69,0
RA de Ribeirão Preto	80,8	89,2	96,4	98,5	64,0	72,0
RA de São José do Rio Preto	81,1	93,7	95,1	98,7	71,9	77,6
RA de São José dos Campos	70,2	89,5	97,4	100,8	64,8	75,0
RA de Sorocaba	77,3	90,6	97,3	102,2	65,8	74,3
Brasil sem Estado de São Paulo	**49,4**	**69,7**	**92,9**	**88,2**	**44,2**	**51,7**

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; IBGE; Fundação Seade.
Nota: A taxa de escolarização líquida corresponde à razão entre as matrículas em determinado nível de ensino, de pessoas na faixa etária(1) preconizada para esse nível de ensino, e a população correspondente a essa faixa etária. As faixas etárias utilizadas foram: 4 e 5 anos para a pré-escola; 6 a 14 anos para o ensino fundamental; e 15 a 17 para o ensino médio. As populações por faixas etárias foram projetadas para 1º de julho do ano correspondente.
(1) Idade calculada segundo o mês/ano de referência do censo escolar.

Tabela 26
Proporção de docentes da educação infantil[1] com nível superior, segundo dependência administrativa Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Em porcentagem				
Brasil	**20,0**	**24,7**	**53,4**	**67,9**
Rede pública	20,7	24,4	53,4	73,2
Rede conveniada	10,2	15,2	53,1	52,9
Rede privada	19,3	27,6	55,4	60,5
Estado de São Paulo	**41,5**	**47,2**	**69,6**	**79,3**
Rede pública	45,9	51,4	73,9	85,9
Rede conveniada	32,0	35,9	65,2	59,1
Rede privada	31,7	41,6	50,8	75,8
Brasil sem Estado de São Paulo	**13,9**	**18,8**	**47,9**	**63,8**
Rede pública	13,2	17,8	47,4	69,4
Rede conveniada	9,7	10,9	47,3	49,7
Rede privada	15,8	23,1	56,6	53,6

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade
(1) Inclui creche e pré-escola.

Tabela 27
Proporção de docentes da educação infantil[1] com nível superior, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Em porcentagem				
Estado de São Paulo	**41,5**	**47,2**	**69,6**	**79,3**
Rede pública	45,9	51,4	73,9	85,9
Rede conveniada	32,0	35,9	65,2	59,1
Rede privada	31,7	41,6	50,8	75,8
Região Administrativa de Araçatuba	**45,2**	**56,9**	**70,3**	**86,7**
Rede pública	45,4	60,6	68,0	90,0
Rede conveniada	-	40,4	77,4	84,7
Rede privada	44,3	48,3	71,1	76,1
Região Administrativa de Barretos	**51,7**	**48,9**	**69,0**	**88,0**
Rede pública	54,6	55,7	69,2	88,9
Rede conveniada	-	36,5	67,3	82,7
Rede privada	41,9	37,9	93,8	85,8
Região Administrativa de Bauru	37,2	49,3	73,6	78,7
Rede pública	35,9	51,7	75,7	82,2
Rede conveniada	-	51,7	70,0	62,2
Rede privada	43,5	41,0	70,3	73,2
Região Administrativa de Campinas	**39,4**	**48,3**	**75,5**	**81,7**
Rede pública	40,8	49,9	79,9	83,8
Rede conveniada	-	35,4	67,8	80,7
Rede privada	35,0	45,8	55,2	77,2
Região Administrativa Central	**39,5**	**46,4**	**76,2**	**85,4**
Rede pública	39,6	48,3	79,9	87,0
Rede conveniada	-	37,8	67,2	83,7
Rede privada	39,1	41,7	81,8	82,0
Região Administrativa de Franca	**58,7**	**57,7**	**74,1**	**89,6**
Rede pública	60,4	48,3	81,8	90,9
Rede conveniada	0,0	75,8	65,0	86,6
Rede privada	53,6	53,1	47,8	88,0
Região Administrativa de Marília	**49,6**	**62,8**	**80,5**	**86,3**
Rede pública	49,3	64,5	82,6	87,2
Rede conveniada	-	65,0	72,6	84,3
Rede privada	51,3	54,0	100,0	83,6

continua

continuação

Tabela 27
Proporção de docentes da educação infantil[1] com nível superior, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Administrativa de Presidente Prudente	**46,3**	**51,6**	**70,1**	**81,2**
Rede pública	46,8	54,8	68,3	82,0
Rede conveniada	57,6	43,6	73,8	85,7
Rede privada	41,6	44,6	74,5	76,1
Região Metropolitana da Baixada Santista	**44,7**	**45,3**	**72,9**	**78,2**
Rede pública	57,0	53,2	80,8	84,0
Rede conveniada	0,0	35,7	58,2	76,8
Rede privada	27,2	34,9	40,9	64,2
Região Metropolitana de São Paulo	**42,1**	**45,6**	**64,7**	**77,2**
Rede pública	51,4	53,0	68,4	88,4
Rede conveniada	30,2	13,1	63,6	52,2
Rede privada	28,5	40,0	44,9	75,6
Região Administrativa de Registro	**18,9**	**25,6**	**58,8**	**69,2**
Rede pública	17,7	23,7	59,8	69,7
Rede conveniada	-	34,8	49,2	70,0
Rede privada	26,3	34,9	-	65,2
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**38,0**	**48,2**	**73,8**	**79,9**
Rede pública	40,1	49,8	77,3	81,6
Rede conveniada	11,1	39,3	70,3	77,9
Rede privada	33,9	46,3	68,3	77,2
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**44,6**	**55,7**	**78,2**	**82,0**
Rede pública	43,9	56,9	79,1	86,6
Rede conveniada	-	47,7	78,0	66,4
Rede privada	48,0	55,9	68,7	78,3
Região Administrativa de São José dos Campos	**34,6**	**40,7**	**69,7**	**75,8**
Rede pública	36,4	43,6	79,0	81,8
Rede conveniada	0,0	30,5	56,9	69,2
Rede privada	30,7	37,2	58,0	68,6
Região Administrativa de Sorocaba	**39,6**	**43,6**	**69,0**	**80,7**
Rede pública	41,0	45,4	70,3	81,2
Rede conveniada	-	40,7	67,1	78,4
Rede privada	34,4	40,2	58,2	79,7

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Inclui creche e pré-escola.

Tabela 28
Proporção de docentes do ensino fundamental com nível superior, segundo dependência administrativa Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	Total				1º ciclo (1)			
	1998	2002	2007	2012	1998	2002	2007	2012
Em porcentagem								
Brasil (3)	**46,2**	**52,6**	**82,5**	**89,0**	**21,6**	**30,3**	**72,0**	**81,9**
Rede municipal	29,0	37,7	73,6	85,7	15,7	25,2	67,4	82,8
Rede estadual	57,6	65,3	89,9	95,6	27,8	35,7	78,5	89,2
Rede privada	58,7	66,2	85,9	84,8	31,0	43,9	76,8	76,3
Estado de São Paulo (3)	**74,4**	**78,0**	**94,9**	**96,3**	**42,1**	**53,9**	**87,5**	**91,6**
Rede municipal	67,0	69,5	92,4	95,9	47,9	56,6	87,6	93,2
Rede estadual	75,4	81,8	97,1	97,8	36,8	45,2	88,8	91,0
Rede privada	77,9	80,2	92,6	94,2	49,0	62,3	86,3	89,2
Brasil sem Estado de São Paulo (3)	**40,4**	**47,6**	**79,0**	**86,9**	**18,4**	**26,4**	**66,9**	**78,5**
Rede municipal	25,9	34,2	70,8	83,7	13,5	21,6	63,0	79,7
Rede estadual	52,0	60,8	87,2	94,7	25,1	33,3	73,7	88,4
Rede privada	53,1	61,7	82,5	81,2	26,2	38,6	71,9	71,2

Dependência administrativa	2º ciclo (2)			
	1998	2002	2007	2012
Em porcentagem				
Brasil (3)	**75,8**	**75,1**	**86,8**	**92,0**
Rede municipal	66,8	63,1	77,4	87,6
Rede estadual	77,4	79,3	91,9	96,5
Rede privada	82,2	84,4	92,2	91,0
Estado de São Paulo (3)	99,8	96,3	98,3	98,8
Rede municipal	100,0	97,4	97,9	99,1
Rede estadual	99,8	97,3	98,9	99,1
Rede privada	99,7	92,9	97,0	97,8
Brasil sem Estado de São Paulo (3)	69,4	70,2	83,7	90,3
Rede municipal	62,8	59,5	75,2	86,0
Rede estadual	70,1	74,2	89,4	95,5
Rede privada	76,8	81,5	89,8	88,3

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Do 1º ao 5º ano (ou 1ª à 4ª série).
(2) Do 6º ao 9º ano (ou 5ª à 8ª série).
(3) inclui rede federal.

Tabela 29
Proporção de docentes do ensino fundamental com nível superior, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	Total				
	1998	2002	2007	2012	1998
Em porcentagem					
Estado de São Paulo (3)	**74,4**	**78,0**	**94,9**	**96,3**	**42,1**
Rede municipal	**67,0**	**69,5**	**92,4**	**95,9**	**47,9**
Rede estadual	75,4	81,8	97,1	97,8	36,8
Rede privada	77,9	80,2	92,6	94,2	49,0
Região Administrativa de Araçatuba	**84,3**	**82,4**	**95,7**	**97,6**	**60,8**
Rede municipal	62,1	70,4	89,8	95,9	61,2
Rede estadual	86,2	89,3	99,0	99,7	58,2
Rede privada	87,6	79,7	93,9	95,7	68,7
Região Administrativa de Barretos	**88,9**	**88,6**	**95,1**	**95,8**	**74,4**
Rede municipal	77,1	81,9	93,3	94,2	75,5
Rede estadual	90,2	94,4	99,7	100,0	75,5
Rede privada	87,7	89,3	91,1	93,3	68,5
Região Administrativa de Bauru	**77,4**	**79,4**	**95,9**	**96,0**	**47,4**
Rede municipal	59,3	63,6	91,2	92,3	45,7
Rede estadual	78,8	84,4	98,2	98,6	46,5
Rede privada	79,9	78,0	93,0	95,5	52,4
Região Administrativa de Campinas	**74,9**	**78,5**	**95,6**	**96,0**	**42,7**
Rede municipal	58,6	62,5	92,9	94,4	43,1
Rede estadual	77,1	84,6	98,1	98,5	38,4
Rede privada	80,9	83,6	92,9	93,7	55,2
Região Administrativa Central	**78,4**	**80,4**	**95,8**	**96,8**	**50,5**
Rede municipal	57,7	65,8	96,2	96,1	47,7
Rede estadual	82,6	88,9	97,0	98,5	48,8
Rede privada	83,3	80,1	93,0	94,9	60,0
Região Administrativa de Franca	**79,4**	**85,0**	**95,6**	**97,7**	**53,5**
Rede municipal	43,2	77,0	94,0	96,7	43,2
Rede estadual	82,2	89,6	98,3	99,4	54,3
Rede privada	84,6	85,2	92,9	95,8	61,9
Região Administrativa de Marília	**83,2**	**86,6**	**96,8**	**97,3**	**60,4**
Rede municipal	57,1	74,5	93,0	95,1	54,4
Rede estadual	86,8	93,3	99,0	99,1	63,1
Rede privada	85,7	84,2	94,7	96,1	60,3
Região Administrativa de Presidente Prudente	**82,2**	**83,9**	**95,7**	**96,5**	**56,2**
Rede municipal	51,7	66,0	90,4	93,8	48,3

continuação

Tabela 29
Proporção de docentes do ensino fundamental com nível superior, segundo dependência administrativa Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

1º ciclo (1)			2º ciclo (2)			
2002	2007	2012	1998	2002	2007	2012
53,9	**87,5**	**91,6**	**99,8**	**96,3**	**98,3**	**98,8**
56,6	**87,6**	**93,2**	**100,0**	**97,4**	**97,9**	**99,1**
45,2	88,8	91,0	99,8	97,3	98,9	99,1
62,3	86,3	89,2	99,7	92,9	97,0	97,8
69,0	**89,1**	**94,5**	**100,0**	**92,2**	**98,9**	**99,5**
68,7	88,8	95,4	100,0	94,9	96,5	100,0
68,7	93,2	98,0	100,0	93,6	99,3	99,7
69,9	88,5	91,0	100,0	86,6	98,1	98,7
76,7	**89,0**	**90,6**	**100,0**	**97,4**	**98,5**	**99,2**
76,9	89,9	91,2	100,0	99,2	98,4	99,4
75,2	93,8	-	100,0	97,1	99,8	100,0
77,1	86,3	88,2	100,0	96,9	94,7	96,5
56,6	**88,7**	**90,6**	**99,2**	**95,7**	**99,2**	**99,4**
58,9	88,3	90,8	100,0	95,3	99,9	99,4
52,8	91,5	91,8	99,0	97,8	99,7	99,5
60,6	85,6	89,4	100,0	89,0	97,1	99,2
53,1	**89,3**	**91,4**	**100,0**	**97,2**	**98,6**	**98,6**
52,4	89,6	92,2	100,0	94,8	98,5	98,6
45,0	91,7	93,2	100,0	98,6	99,1	99,2
67,8	86,9	89,1	100,0	94,3	97,1	97,2
57,0	**89,4**	**93,0**	**100,0**	**97,1**	**99,0**	**99,0**
53,2	92,5	93,7	100,0	94,6	99,7	98,6
58,3	87,7	94,5	100,0	100,0	99,5	99,5
64,0	86,9	90,6	100,0	90,8	97,2	98,1
70,2	**89,2**	**94,6**	**100,0**	**96,2**	**99,0**	**99,5**
68,5	88,1	94,2	-	97,0	99,8	99,5
70,4	93,1	97,8	100,0	96,8	99,4	99,8
74,0	87,5	92,5	100,0	93,5	96,7	98,5
70,8	**91,8**	**93,7**	**99,5**	**97,7**	**99,1**	**99,4**
71,8	91,3	94,0	100,0	95,2	97,8	99,7
69,2	94,3	95,7	99,4	99,4	99,7	99,5
69,9	90,4	91,4	100,0	91,8	97,4	99,1
63,5	**89,0**	**92,1**	**100,0**	**97,7**	**98,7**	**99,1**
61,0	87,4	92,1	100,0	92,4	96,9	99,4

continua

continuação

Tabela 29
Proporção de docentes do ensino fundamental com nível superior, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	Total				
	1998	2002	2007	2012	1998
Rede estadual	86,0	91,6	98,3	99,1	57,0
Rede privada	87,0	86,8	94,4	95,1	66,9
Região Metropolitana da Baixada Santista	**74,7**	**78,8**	**94,4**	**94,3**	**42,5**
Rede municipal	66,6	69,6	94,2	94,7	45,6
Rede estadual	80,0	92,7	97,7	98,3	41,6
Rede privada	73,7	74,5	90,3	89,9	39,2
Região Metropolitana de São Paulo (3)	**71,8**	**76,0**	**94,4**	**96,3**	**36,8**
Rede municipal	74,5	73,8	91,5	97,5	51,7
Rede estadual	69,5	76,0	96,1	96,9	26,9
Rede privada	75,1	78,6	92,8	94,4	44,2
Região Administrativa de Registro	**65,4**	**66,8**	**90,5**	**95,3**	**31,7**
Rede municipal	26,3	33,7	76,3	88,5	26,3
Rede estadual	69,1	79,0	96,7	99,2	31,5
Rede privada	76,6	83,1	79,5	90,9	48,1
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**77,9**	**83,5**	**95,9**	**96,0**	**50,1**
Rede municipal	67,9	77,4	95,2	95,2	46,2
Rede estadual	80,5	89,5	98,3	98,5	51,6
Rede privada	78,7	80,9	93,5	94,2	50,8
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**85,7**	**88,4**	**96,9**	**97,5**	**64,8**
Rede municipal	64,1	76,2	94,1	96,2	60,3
Rede estadual	90,2	94,1	98,9	99,4	66,5
Rede privada	87,2	90,5	96,2	96,7	69,1
Região Administrativa de São José dos Campos	**72,1**	**74,0**	**94,4**	**96,6**	**38,0**
Rede municipal	50,9	61,2	94,1	96,4	34,2
Rede estadual	76,5	82,0	97,3	99,1	36,8
Rede privada	77,7	77,5	90,0	93,8	47,3
Região Administrativa de Sorocaba	**72,8**	**75,8**	**93,9**	**95,9**	**41,8**
Rede municipal	45,2	61,7	90,2	94,3	37,1
Rede estadual	76,2	83,7	97,8	98,7	40,6
Rede privada	81,3	80,8	90,8	93,5	55,6

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.
(1) Do 1º ao 5º ano (ou 1ª à 4ª série).
(2) Do 6º ao 9º ano (ou 5ª à 8ª série).
(3) inclui rede federal.

Tabela 29
Proporção de docentes do ensino fundamental com nível superior, segundo dependência administrativa
Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

1º ciclo (1)			2º ciclo (2)			
2002	2007	2012	1998	2002	2007	2012
61,6	91,8	95,1	100,0	99,2	99,3	99,3
74,1	89,8	91,2	100,0	94,2	97,6	97,9
54,3	**87,3**	**87,9**	**100,0**	**95,8**	**97,8**	**97,8**
54,8	89,8	90,2	100,0	97,9	97,8	98,7
60,5	89,2	92,3	100,0	98,3	98,6	98,9
49,9	82,4	82,5	99,9	89,7	96,0	94,9
50,5	**86,6**	**91,7**	**99,7**	**96,0**	**98,0**	**98,7**
57,4	85,6	95,3	100,0	98,6	96,7	99,5
39,3	87,3	89,6	99,7	96,2	98,6	98,7
59,3	86,4	89,4	99,5	93,3	97,3	98,0
36,4	**72,8**	**86,9**	**100,0**	**98,6**	**98,2**	**98,7**
31,2	72,8	87,1	-	100,0	100,0	98,1
40,4	75,8	92,9	100,0	98,5	99,1	99,3
54,4	67,9	85,3	100,0	98,4	87,9	94,2
64,6	**89,6**	**91,5**	**99,4**	**97,0**	**99,1**	**98,7**
65,0	89,3	91,8	100,0	97,1	99,6	98,7
63,2	92,4	93,0	99,1	99,3	99,7	99,6
65,6	88,3	90,2	100,0	91,8	97,2	97,3
73,5	**92,8**	**94,3**	**100,0**	**98,1**	**98,9**	**99,3**
71,6	91,2	94,8	100,0	93,0	98,1	98,3
73,3	96,3	92,8	100,0	99,0	99,4	99,8
79,2	93,3	93,2	100,0	97,4	98,0	99,2
46,2	**86,1**	**91,5**	**100,0**	**96,1**	**98,4**	**99,1**
43,3	87,2	92,8	100,0	98,5	99,3	98,9
42,0	88,4	94,8	100,0	97,2	99,1	99,6
59,4	82,8	88,1	100,0	90,8	95,4	98,4
51,7	**84,6**	**90,2**	**100,0**	**95,5**	**98,2**	**98,8**
50,0	83,9	90,5	100,0	94,5	97,8	98,9
48,5	89,7	92,0	100,0	96,7	98,8	99,1
64,4	82,5	88,4	100,0	91,8	96,4	97,3

Tabela 30
Proporção de docentes do ensino médio com nível superior, segundo dependência administrativa
Brasil e Estado de São Paulo – 1998-2012

Dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Em porcentagem				
Brasil	**89,3**	**89,3**	**94,2**	**96,0**
Rede municipal	71,1	67,1	85,4	92,3
Rede estadual	90,0	89,7	94,0	96,2
Rede federal	95,5	98,2	99,5	97,7
Rede privada	90,4	90,1	95,8	95,0
Estado de São Paulo	**99,9**	**96,8**	**98,9**	**99,2**
Rede municipal	100,0	98,7	99,2	99,7
Rede estadual	99,9	97,5	99,1	99,2
Rede federal	100,0	100,0	98,7	99,6
Rede privada	99,9	94,9	98,3	98,8
Brasil sem Estado de São Paulo	**85,5**	**86,9**	**92,7**	**95,0**
Rede municipal	67,5	64,2	83,3	88,6
Rede estadual	86,1	87,2	92,5	95,3
Rede federal	95,3	98,1	99,5	97,7
Rede privada	86,8	88,3	94,7	93,4

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.

Tabela 31
Proporção de docentes do ensino médio com nível superior, segundo dependência administrativa Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Em porcentagem				
Estado de São Paulo	**99,9**	**96,8**	**98,9**	**99,2**
Rede municipal	100,0	98,7	99,2	99,7
Rede estadual	99,9	97,5	99,1	99,2
Rede federal	100,0	100,0	98,7	99,6
Rede privada	99,9	94,9	98,3	98,8
Região Administrativa de Araçatuba	**100,0**	**94,1**	**99,2**	**99,4**
Rede municipal	-	-	-	-
Rede estadual	100,0	96,1	99,4	99,6
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	100,0	87,8	98,5	98,7
Região Administrativa de Barretos	**100,0**	**99,7**	**99,4**	**99,7**
Rede municipal	100,0	96,3	-	100,0
Rede estadual	100,0	100,0	99,5	100,0
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	100,0	99,0	99,2	98,4
Região Administrativa de Bauru	**100,0**	**95,5**	**99,4**	**99,3**
Rede municipal	100,0	-	-	-
Rede estadual	100,0	96,3	99,5	99,2
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	100,0	93,7	99,2	99,7
Região Administrativa de Campinas	**100,0**	**97,8**	**99,2**	**99,0**
Rede municipal	100,0	99,0	100,0	99,3
Rede estadual	99,9	98,9	99,5	99,3
Rede federal	-	100,0	100,0	98,9
Rede privada	100,0	95,1	97,9	98,1
Região Administrativa Central	**100,0**	**97,0**	**99,4**	**99,5**
Rede municipal	100,0	100,0	100,0	99,4
Rede estadual	100,0	99,9	99,8	99,6
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	100,0	90,3	98,2	98,9
Região Administrativa de Franca	**100,0**	**97,2**	**99,3**	**99,6**
Rede municipal	100,0	96,4	100,0	100,0
Rede estadual	100,0	97,1	99,4	99,7
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	100,0	97,3	99,1	99,4

continua

Tabela 31
Proporção de docentes do ensino médio com nível superior, segundo dependência administrativa Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Administrativa de Marília	**100,0**	**97,6**	**99,6**	**99,5**
Rede municipal	100,0	100,0	-	-
Rede estadual	100,0	98,2	99,9	99,5
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	100,0	95,4	98,5	99,3
Região Administrativa de Presidente Prudente	**100,0**	**99,2**	**99,4**	**99,6**
Rede municipal	100,0	-	-	100,0
Rede estadual	100,0	99,8	99,5	99,6
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	100,0	97,0	98,9	99,5
Região Metropolitana da Baixada Santista	**100,0**	**96,9**	**98,3**	**98,7**
Rede municipal	100,0	100,0	100,0	100,0
Rede estadual	100,0	98,2	98,6	99,1
Rede federal	100,0	100,0	91,0	100,0
Rede privada	100,0	94,0	97,3	96,9
Região Metropolitana de São Paulo	**99,8**	**96,3**	**98,7**	**99,1**
Rede municipal	100,0	99,2	98,8	99,8
Rede estadual	99,8	96,6	98,7	99,1
Rede federal	100,0	100,0	100,0	-
Rede privada	99,8	95,5	98,5	99,0
Região Administrativa de Registro	**100,0**	**98,6**	**98,8**	**99,6**
Rede municipal	-	-	-	-
Rede estadual	100,0	99,2	99,2	99,8
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	100,0	94,2	95,1	96,7
Região Administrativa de Ribeirão Preto	**100,0**	**99,0**	**99,2**	**99,4**
Rede municipal	100,0	100,0	98,1	100,0
Rede estadual	100,0	99,9	99,6	99,7
Rede federal	100,0	-	-	100,0
Rede privada	100,0	96,7	97,9	98,3
Região Administrativa de São José do Rio Preto	**100,0**	**97,5**	**99,3**	**99,7**
Rede municipal	100,0	100,0	100,0	100,0
Rede estadual	100,0	97,4	99,3	99,8
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	100,0	97,9	99,0	99,5

continua

Tabela 31
Proporção de docentes do ensino médio com nível superior, segundo dependência administrativa Estado de São Paulo e regiões administrativas – 1998-2012

Regiões e dependência administrativa	1998	2002	2007	2012
Região Administrativa de São José dos Campos	**100,0**	**96,3**	**98,8**	**99,6**
Rede municipal	100,0	96,3	100,0	100,0
Rede estadual	100,0	97,5	99,0	99,6
Rede federal	-	-	-	-
Rede privada	100,0	93,4	98,0	99,4
Região Administrativa de Sorocaba	**100,0**	**95,8**	**98,9**	**98,9**
Rede municipal	100,0	97,7	98,7	100,0
Rede estadual	100,0	97,3	99,2	98,9
Rede federal	-	-	-	100,0
Rede privada	100,0	91,3	97,5	98,7

Fonte: MEC/Inep; Censo Escolar; Fundação Seade.

Negri, Barjas org.
A Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios. Barjas Negri, Haroldo da Gama Torres e Maria Helena Guimarães Castro (organizadores); Gilda Figueiredo Portugal Gouvea (coordenação técnica do projeto) – São Paulo: Seade/FDE, 2014

480p.
Inclui bibliografia
ISBN 978-85-85016-98-2

1.Educação básica. 2.Avaliação da educação. 3.Impacto das inovações. 4.indicadores educacionais. I.Torres, Haroldo da Gama.. II.Castro, Maria Helena Guimarães. (organizadores). IV. Seade. V. FDE VII. Título

CDD – 370.78

Elaborada pela bibliotecária Magali Valente

Projeto gráfico e capa
Marli Santos de Jesus

Diagramação
Vanessa Merizzi

Tratamento de imagens
Tiago Cheregati

Editoração, CTP, impressão e acabamento
Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

Formato	20x22cm
Tipologia	Optima Lt Std
Papel miolo	Couché fosco 90g/m²
Papel capa	Cartão triplex 250g/m²
Número de páginas	480
Tiragem	2.000

978-85-85016-98-2

SEADE
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

FDE FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Secretaria da Educação

Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional

GOVERNO DO ESTADO SÃO PAULO